# विश्व के प्रमुख संविधान
## (Modern Governments)

Specimen Copy

लेखक
पी० के० चड्ढा
एम ए
वरिष्ठ व्याख्याता राजनीतिशास्त्र
एम एस जे कॉलेज, भरतपुर

1984-85

आदर्श प्रकाशन
(भारत सरकार से रजिस्टर्ड)
चौड़ा रास्ता, जयपुर-3

प्रकाशक
धान द मित्तल
आदर्श प्रकाशन
चौड़ा रास्ता, जयपुर–302003



प्रथम संस्करण
1984–85

मूल्य रु० 50 00

मुद्रक
पंजाबी प्रेस
जयपुर

# प्रथम संस्करण की भूमिका

प्रस्तुत पुस्तक के प्रथम सस्करण को प्राध्यापको, विद्यार्थियो और सामान्य पाठको के समक्ष प्रस्तुत करते हुए लेखक अपार हर्ष का अनुभव कर रहा है। पुस्तक को राजस्थान विश्वविद्यालय के द्वितीय वर्ष के राजनीतिशास्त्र के विद्यार्थियो के लिए लिखा गया है। विषय क्षेत्र पाठ्यक्रम तक सीमित है। फिर भी प्रत्येक अध्याय मे इतनी सामग्री अवश्य है कि वह बी ए (ऑनर्स) और स्नातकोत्तर विद्यार्थियो तथा प्रतियोगी परीक्षाओ मे बैठने वाले उम्मीदवारो के लिए उपयोगी सिद्ध हो सकती है। पुस्तक की विशेषता यह है कि इसमे उन आलोचनात्मक और तुलनात्मक प्रश्नो को हल किया गया है, जिनका उत्तर देने मे विद्यार्थी प्राय कठिनाई का अनुभव करते है। इन्हे यथास्थान पृथक् शीर्षको के अन्तर्गत हल किया गया है। 'शीर्षक' उसी रूप मे दिये गये है जिस रूप मे उन्हे परीक्षाओ में प्रश्न के रूप मे पूछा जाता है।

प्रत्येक अध्याय के अन्त मे समीक्षा प्रश्नो की एक सूची दी गई है। इस सूची मे उन प्रश्नो को शामिल किया गया है जिन्हे राजस्थान तथा अन्य विश्व-विद्यालयो की परीक्षाओ मे पूछा जाता रहा है।

लेखक को आशा है कि प्रस्तुत पुस्तक उन सबकी आवश्यकताओ को पूरा करने मे सफल होगी जिनके लिए इसे लिखा गया है। यदि प्राध्यापक, विद्यार्थी या अन्य पाठक पुस्तक को अधिक उपयोगी बनाने हेतु कुछ सुझाव देना चाहते है तो लेखक उनका हृदय से स्वागत करेगा तथा उन्हे पुस्तक के दूसरे सस्करण मे सकलित करने का प्रयास करेगा।

लेखक उन सभी विचारको, लेखको तथा टीकाकारो के प्रति हृदय से आभार प्रकट करता है जिनके ग्रन्थो से उसने वाक्याशो को उद्धृत किया है।

"बैसाख" 1984 पी के चड्ढा

# विषय-सूची

## I ब्रिटिश सविधान



## II सयुक्त राज्य अमरीका का सविधान



## III स्विट्जरलैण्ड का सविधान

# ब्रिटिश संविधान

# 1

# ऐतिहासिक पृष्ठभूमि
## (Historical Background)

**भौगोलिक स्थिति**—ब्रिटेन यूरोप के उत्तर-पश्चिम मे स्थित एक छोटा द्वीप है। इसका क्षेत्रफल 2 44,030 किलोमीटर और जनसख्या लगभग 6 करोड है। इसे 20 मील चौडे इगलिश चैनल ने यूरोप की मुख्य भूमि से पृथक् कर रखा है। अपनी भौगोलिक स्थिति के कारण यह यूरोपीय आक्रमणो का बहुत कम शिकार हुआ है। इसी के कारण इसे व्यापारिक और औद्योगिक क्रान्ति का अवसर मिला है। यह चारो तरफ समुद्र स घिरा हुआ है। अत इसने अपनी नौ-शक्ति का विकास किया है। इस शक्ति के आधार पर इसने समुद्रो पर अपना प्रभुत्व स्थापित किया और एक विशाल साम्राज्य का निर्माण किया। द्वितीय महायुद्ध के बाद इसका साम्राज्य चरमराने लगा और वर्तमान समय मे यह अपने मे सिमट कर रह गया है।

**ब्रिटेन तथा ब्रिटिश द्वीप**—'ब्रिटेन'' शब्द एक अस्पष्ट शब्द है। यही कारण है कि विविध लेखक इसके लिए विविध शब्दो का प्रयोग करते है। कभी-कभी इस शब्द का प्रयोग उस राजनीतिक सत्ता (Political entity) के लिए किया जाता है जिसे ग्रेट ब्रिटेन और उत्तरी आयरलैण्ड का सयुक्त राज्य (यूनाइटेड किंगडम—U K) कहते है। कभी-कभी इसका प्रयोग उस सामाजिक तत्त्व के लिए किया जाता है जिसे ग्रेट ब्रिटेन कहते है। ग्रेट ब्रिटन मे केवल इगलैण्ड, स्कॉटलैण्ड और वेल्स को शामिल किया जाता ह। कभी-कभी इसका प्रयोग इगलैण्ड के पर्यायवाची शब्द के रूप मे किया जाता है। इसका मूल कारण यह है कि इसकी 83% जनसख्या इगलैण्ड म निवास करती है और इसकी राजनीतिक व्यवस्था पर इगलिश सस्कृति और स्वभाव का अत्यधिक प्रभाव है।

ब्रिटिश द्वीपो मे यूनाइटेड किंगडम, चैनल द्वीप (the Channel Isls) और मैन द्वीप (Isle of Man) को शामिल किया जाता है। चैनल द्वीप और मैन द्वीप यूनाइटेड किंगडम के भाग नही यद्यपि उन पर क्राउन का स्वामित्व है और उनकी प्रतिरक्षा एव अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धो क लिए ब्रिटिश सरकार ही उत्तरदायी है। द्वीपा

के नागरिको को यूनाइटेड किंगडम, द्वीपो और उपनिवेशो के नागरिक कहा जाता है।

**यूनाइटेड किंगडम के प्रदेश या राष्ट्र**—यूनाइटेड किंगडम एक राजनीतिक इकाई है। यह एक एकात्मक राज्य है संघात्मक नही। इस पर भी इसके चार प्रमुख प्रदेश (regions) या राष्ट्र (nations) है। ये है—उत्तरी आयरलैंड, वेल्स, स्कॉटलैण्ड और इगलैण्ड। एक राजनीतिक इकाई का रूप ग्रहण करने से पूर्व ये सब पृथक पृथक राज्य या देश थे। आयरलैंड और वेल्स 12वी शताब्दी मे इगलैण्ड के उपनिवेश बन गये थे। आयरलैण्ड 1800–1922 के बीच वेस्टमिन्स्टर ससद (इगलण्ड) के प्रत्यक्ष नियन्त्रण मे रहा था। उत्तर-पूर्व की 6 काउन्टिस को छोडकर, जिन्हे 1920 मे ही उत्तरी आयरलैण्ड की सज्ञा दे दी गयी थी, 1922 की एग्लो-आयरिश सन्धि ने एक स्वतन्त्र आयरिश राज्य की स्थापना को स्वीकार कर लिया था। सन 1937 के सविधान ने आयरलैण्ड को एक सार्वभौम स्वतन्त्र राज्य बना दिया। सन 1949 मे इसने आयरलैण्ड के गणराज्य का रूप ग्रहण कर लिया। इस तरह उत्तरी आयरलैण्ड की 6 काउन्टिस ही यूनाइटेड किंगडम की अग है। वेल्स का इगलैण्ड के साथ एकीकरण सन् 1536 मे और स्कॉटलैण्ड का सन् 1707 मे हुआ था। वेल्स और स्कॉटलैण्ड के एकीकरण मे यह अन्तर है कि जहा वेल्स का एकीकरण विजय का परिणाम था वहा स्कॉटलैण्ड का एकीकरण स्वेच्छा का परिणाम था। सक्षेप मे, यूनाइटेड किंगडम मे मुख्यत चार राष्ट्रीयताओ—आयरिश वेल्स, स्कॉच और इगलिश—के लोग निवास करते है।

**ब्रिटिश समाज लोग तथा मूल्य**—किसी शासन व्यवस्था पर लोगो के सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक दृष्टिकोणो (विचारो) का प्रभाव पडता है। ब्रिटिश शासन व्यवस्था पर जो विचार प्रभावी रहे हैं उनमे निम्न है—

1 सहिष्णुता एव सद्भावना—ब्रिटेन मे धर्म जाति, राष्ट्रीयता, प्रदेश आदि की विविधतायें पायी जाती हैं। परन्तु ये विविधतायें ब्रिटिश समाज मे विभेद (Cleavages) उत्पन्न नही करती। अर्थात् धर्म, जाति, राष्ट्रीयता या प्रदेश की विविधतायें समाज को उस प्रकार विघटित नही करती जिस प्रकार वे एशिया या अफीका के देशो के समाज को विघटित करती हैं। उदाहरणत ब्रिटेन का प्रमुख धर्म प्रोटेस्टेन्ट है और अन्य धर्मों के अनुयायी भी वहा निवास करते है। परन्तु वहा धार्मिक सहिष्णुता पायी जाती है विद्वेष नही। ब्रिटिश लोग मतदान के समय उम्मीदवारो के धर्म से न तो प्रभावित होते है और न धर्म के आधार पर मतदान करते हैं। यद्यपि ब्रिटिश राजनीति मे कुछ समय से जाति का प्रश्न उत्तेजना पैदा करता रहा है परन्तु वहा सामान्यत जातीय सद्भावनायें ही पायी जाती हैं। वहा राजनीतिक सगठन जातीय भावनाओ को उभारने या उछालने का प्रयास नहीं करते। इसी तरह ब्रिटेन मे प्रादेशिक भिन्नतायें विद्यमान है और प्रदेशो के लोग

अपनी संस्कृति, भाषा और राजनीतिक संस्थाओं को बनाये रखना चाहते है परन्तु ये भिन्नतायें भी ब्रिटिश समाज को विघटित नही करती। इसका मूल कारण यह है कि औद्योगिक क्रान्ति का प्रभाव सभी प्रदेशो पर प्राय समान पड़ा है। औद्योगीकरण ने सारे देश का नगरीकरण कर दिया है। इसस ग्राम बनाम नगर के प्रश्न नही उठते। दूसरे, ब्रिटेन मे प्रदेशो मे लोगो की गतिशीलता इतनी अधिक है कि स्थानीयता या क्षेत्रीयता की भावनायें पनपने नही पाती। तीसरे ब्रिटिश सरकार का स्वरूप एकात्मक है। सारी शक्ति एक केन्द्र म निहित है इससे सामाजिक विभेद उग्र रूप धारण नही करते। आर्थिक दृष्टि से ब्रिटिश समाज एक समानतावादी (egalitarian) समाज है। वहा न केवल आय की गम्भीर भिन्नतायें ही नही बल्कि वहा मध्य वर्ग की बहुतायत भी है। इससे लोग प्राय सतुष्ट है। ब्रिटन मे परम्परागत उच्च वर्गों का महत्व निरन्तर बना रहा है और आज भी पब्लिक स्कूल उनके मूल्यो का प्रसार करते रहते है। यही कारण है कि ब्रिटिश लोग व्यवसायियो के स्थान पर अव्यवसायियो को और कुशलता एव सफलता के स्थान पर निष्ठा, ईमानदारी और कर्त्तव्य परायणता को अधिक पसन्द करते है।

2 **रुढिवादी, व्यवहारवादी एव समझौतावादी**—ब्रिटिश लोग स्वभाव से रूढिवादी है। वे क्रान्तिकारी या मूल परिवतनवादी नही। राष्ट्र की प्राचीन सस्थाओ मे उनकी आस्था है। वे भावना या क्षणिक कारणो से अपनी प्राचीन सस्थाओ को बदलना या समाप्त करना नही चाहते। ब्रिटेन म प्रजातान्त्रिक युग मे भी राजतन्त्र और लाड सभा जैसी मध्ययुगीन सस्थाओ के विद्यमान होने का मुख्य कारण यही है कि वे इन सस्थाओ मे ऐतिहासिक सवैधानिक निरन्तरता के तत्वो को देखते है और उन्हे बनाये रखना चाहते है। परन्तु इसका यह अथ नही कि ब्रिटिश लोग प्राचीन सस्थाओ म परिवतन या सुधार नही चाहते। वस्तुत वे इतने व्यवहारवादी अवश्य है कि वे अपनी प्राचीन सस्थाओ को समयानुकूल एव आवश्यकतानुकूल ढाल लेते है। वे प्राचीन सस्थाओ को समाप्त नही करत बल्कि उनम सुधार कर लेते है। वे सुधारो को सहसा लागू नहीं करते बल्कि धीरे-धीरे करते है लागू। जैसा कि एन्थनी एच बिच ने कहा है कि 'ब्रिटिश सरकार का स्वरूप व्यवहारवादी है। उसकी प्रवृत्ति उग्र परिवतन लाने की नही होती बल्कि थोडा-थोडा परिवतन लाने की होती है। स्पष्ट विभाजन के स्थान पर समझौते को पसन्द किया जाता है। नई शुरुआत से विद्यमान स्थिति के अनुकूल बनने को पसन्द किया जाता है। सस्थाओ म इतने परिवर्तन कर दिये जाते है कि वे पहचानी भी नही जाती परन्तु उन्हे समाप्त नहीं किया जाता।" वतमान समय मे सीमित या सवैधानिक राजतन्त्र का अस्तित्व ब्रिटिश स्वभाव की रुढिवादिता व्यवहारवादिता और समझौता प्रवृत्ति को ही अभिव्यक्त करता है।

3 **राजनीतिक विचार**—ब्रिटन स्वतन्त्रता की भूमि है। वहा के लोग व्यक्ति की निजी स्वतन्त्रता मे कायल है। ये निजी स्वतन्त्रता का इतना अधिक महत्व देते है

कि वे सुरक्षा के नाम पर उन नियन्त्रणों (Checks) को भी स्वीकार नहीं करते जिन्हें अमरीका में स्वाभाविक या सामान्य समझा जाता है । शान्ति काल में व उग्र राजनीतिक संगठनों पर प्रतिबन्ध लगाने को स्वीकार नहीं करते जैसाकि पश्चिमी जर्मनी में शान्ति काल में भी साम्यवादी और फासिस्टवादी संगठनों पर प्रतिबन्ध रहता है । वहां पुलिस से यह अपेक्षा नहीं की जाती कि वह उन लोगों की राजनीतिक गतिविधियों की सूची तैयार करे जो सार्वजनिक पदों के लिए उम्मीदवार हैं । ब्रिटिश लोग स्वभाव से अपने से श्रेष्ठ या उच्च व्यक्ति के प्रति श्रद्धा रखते हैं । उन्हें अपने सिविल सेवकों विशेषकर उच्च सिविल सेवकों की कुशलता और बुद्धिमत्ता पर विश्वास है । वे स्वभाव से स्थिर सरकार और सुदृढ़ नेतृत्व को पसन्द करते हैं । जैसाकि रॉबर्ट पील ने कहा है— कि 'लोग मन्त्री में हठधर्मिता और कल्पना की कुछ मात्रा को पसन्द करते हैं । वे उसकी निरकुशता और हेकड़ी की निन्दा करते हैं परन्तु वे शासित होना पसन्द करते हैं ।'' ब्रिटिश राजनीतिक शिष्टजन में यह विचार कूट-कूट कर भरा हुआ है । जिस ढंग से मन्त्री मन्त्रिमण्डल की नीतियों का सामान्यतः समर्थन करते हैं, दलों में दलीय अनुशासन की जो भावना पायी जाती है तथा पिछली पंक्ति के सदस्यों में विद्रोह की भावना का जो अभाव पाया जाता है वह सब ब्रिटिश स्वभाव के इस पहलू की ओर संकेत करते हैं कि वे ''स्थायी सरकार और सुदृढ़ नेतृत्व'' को पसन्द करते हैं ।

## ब्रिटिश संविधान का विकास

ब्रिटिश संविधान के विकास का विस्तृत वर्णन आगामी अध्यायों में यथा स्थान दिया गया है । अतः इसका अध्ययन सम्बन्धित अध्यायों में ही कीजिए ।

## ब्रिटिश संविधान का महत्त्व

विश्व में ब्रिटिश संविधान का महत्व अत्यधिक है । इसका मूल कारण यह है कि यह विश्व का सबसे प्राचीन संविधान ही नहीं वरन् यह मौलिक संविधान भी है । इसके संविधान को आधुनिक संविधानों की भांति कभी लिपिबद्ध नहीं किया गया फिर भी अन्य देशों के संविधान ब्रिटिश संविधान से ही प्रभावित हुए हैं और उन्होंने ब्रिटेन द्वारा विकसित राजनीतिक संस्थाओं का ही अनुसरण किया है । उदाहरणतः ब्रिटेन ने जिस प्रतिनिधि शासन, संसदीय सर्वोच्चता, मन्त्रिमण्डलात्मक व्यवस्था, द्वि सदनात्मक व्यवस्था, विधि का शासन, स्थानीय स्वशासन, न्यायपालिका की स्वतन्त्रता एवं निष्पक्षता आदि का विकास किया है । उन्हें दूसरे देशों ने ब्रिटेन से ही प्राप्त किया है । ब्रिटिश संसद को ठीक ही "संसदों की जननी" और ब्रिटिश संविधान को 'मातृ संविधान' की संज्ञा दी जाती है । (ब्रिटिश संविधान की इन देनों का विस्तृत वर्णन आगे के अध्यायों में किया गया है । अतः इनका अध्ययन सम्बन्धित अध्यायों से कीजिए ।)

# 2

# ब्रिटिश सविधान का स्वरूप

## (The Nature of the British Constitution)

ब्रिटिश सविधान के स्वरूप को मुख्यत निम्न शीर्षकों के अन्तगत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

### A क्या इगलैण्ड मे सविधान नाम की कोई वस्तु नहीं ?

ब्रिटिश सविधान के बारे मे दो प्रकार के विचार पाये जाते हैं। एक विचार डी टॉकविल, थॉमस पेन और जार्ज बर्नार्ड शा जैसे लेखकों का है। इनका विचार है कि, जैसाकि टॉकविल ने कहा है, 'इगलैण्ड मे सविधान नाम की कोई वस्तु नहीं।" थॉमस पेन का मत है कि "अग्रेजी सविधान जैसी किसी वस्तु का न कोई अस्तित्व है और न कभी था।" इन लेखको के विचार का मूल आधार यह है कि ब्रिटिश सविधान किसी सविधान निर्मात्री सभा, समिति, सम्मेलन या आयोग द्वारा निर्मित नहीं किया गया जिस प्रकार अमरीका, फ्रास, भारत या सोवियत सघ के सविधानो का निर्माण किया गया है। दूसरे ब्रिटिश सविधान किसी एक स्थान पर लिखा हुआ नही, उसका कोई प्रमाणित दस्तावेज नही जिसे सविधान के रूप मे प्रस्तुत किया जा सके, ब्रिटिश सविधान की व्याख्या नही की जा सकती। उसकी चर्चा अवश्य की जाती है परन्तु उसे प्रस्तुत नही किया जा सकता। जैसाकि जार्ज बर्नार्ड शा ने कहा है कि 'हमारा एक ब्रिटिश सविधान है परन्तु कोई नहीं जानता कि वह क्या है। उसे कहीं लिपिबद्ध नहीं किया गया, उसमे कोई सशोधन नहीं किया जा सकता परन्तु सयुक्त राज्य अमरीका का सविधान एक सुनिश्चित एव पठनीय दस्तावेज है। मैं उसके प्रत्येक वाक्य को समझ सकता हूँ।"तीसरे, ब्रिटिश सविधान अत्यधिक लचीला है। उसमे परिवर्तन के लिए किसी विशेष प्रक्रिया को नही अपनाना पडता। ससद सवैधानिक कानून को उसी प्रकार सशोधित कर सकती है जिस प्रकार वह साधारण कानून को सशोधित कर करती है। चौथे, ब्रिटेन मे सवैधानिक सर्वोच्चता का सिद्धान्त नहीं पाया जाता बल्कि ससदीय सर्वोच्चता का सिद्धान्त पाया जाता है। ससदीय सर्वोच्चता के कारण ब्रिटिश न्यायालय ससद के

किसी कानून को अवैध घोषित नहीं कर सकती। संक्षेप में, ब्रिटेन में न्यायिक पुनरावलोकन का सिद्धान्त अनुपस्थित है।

दूसरा विचार जॉनिंग्स, मुनरो, लार्ड ब्राइस, फाइनर, ऑग और जिंक जैसे लेखकों का है। इनका विचार है कि संविधान केवल लिखित दस्तावेज नहीं होता। वह अलिखित भी हो सकता है। वह विकास का परिणाम हो सकता है। इसके अतिरिक्त "लिखित और अलिखित संविधानों में" जैसाकि गार्नर ने कहा है, "केवल मात्रा का भेद होता है प्रकार का नहीं।" अतः किसी भी संविधान के अस्तित्व को उसके लिखित या अलिखित स्वरूप पर निर्भर करना गलत है। संविधान का अस्तित्व इस बात पर निर्भर करता है कि क्या नियमों और व्यवहारों की ऐसी व्यवस्था है जो शासन के ढांचे और शक्तियों को निर्धारित करती है, क्या जन समुदाय उन नियमों और व्यवहारों को स्वीकार करता है और क्या शासन उनका पालन करता है, क्या जन समुदाय उन नियमों और व्यवहारों की उल्लंघना पर आपत्ति करता है या नहीं। इस दृष्टि से ब्रिटिश संविधान का अस्तित्व है और वह क्रियाशील भी है, उसकी सरकार के ढांचे और शक्ति को निर्धारित करने वाले नियम भी हैं और व्यवहार भी, ब्रिटिश समुदाय इन नियमों और व्यवहारों को स्वीकार भी करता है और सरकार उनका पालन भी करती है। ब्रिटिश संविधान लचीला है, इस पर भी सरकार जनादेश (People's mandate) के बिना उसमें गम्भीर परिवर्तनों को लागू नहीं करती। उदाहरणतः सन् 1910 में सरकार ने दो बार सामान्य निर्वाचनों के माध्यम से जनादेश प्राप्त करके ही सन 1911 के संसदीय अधिनियम द्वारा, लार्ड सभा की शक्तियों को कम किया था। इसी प्रकार सन 1975 में ई ई सी की ब्रिटिश सदस्यता पर जनमत संग्रह कराया गया जबकि ब्रिटिश संविधान में जनमत संग्रह की कोई व्यवस्था नहीं है। वस्तुतः ब्रिटिश लोग अपनी संवैधानिक व्यवस्था पर गर्व करते हैं। उनका कहना है कि वे संवैधानिक साधनों द्वारा उन परिवर्तनों को प्राप्त कर सकते हैं जिन्हें प्राप्त करने के लिए फ्रांस और सोवियत संघ को क्रांति का सहारा लेना पड़ता है। जैसाकि नेपोलियन III ने कहा था कि "फ्रांस में हम क्रांति का निर्माण करते हैं सुधारों का नहीं, इंगलैण्ड में वे सुधार करते हैं क्रांति नहीं।"

दूसरी विचारधारा रखने वाले लेखकों का कहना है कि कोई भी लिखित संविधान पूर्णतः लिखित नहीं हो सकता। कोई भी संविधान सभी समयों के लिये निर्मित नहीं किया जा सकता। कोई भी संविधान भावी घटनाओं का पूर्वानुमान नहीं कर सकता। कोई भी संविधान इस बात को लिपिबद्ध नहीं कर सकता कि उसके अन्तर्गत स्थापित सरकार व्यवहार में किस प्रकार कार्य करती है। अतः संविधान को व्यवहार्य और समयानुकूल बनाने के लिए उसमें रूढ़ियों, प्रथाओं या व्यवहारों का विकास होता है। यह तथ्य लिखित संविधानों के लिये उतना ही सत्य

है जितना कि अलिखित सविधानो के लिए। अन्तर केवल इतना है कि जहा लिखित सविधानो मे रूढियो का अ श कम होता है और लिखित अ श अधिक होता है, वहा अलिखित सविधानो मे रूढियों की अधिक मात्रा होती है और लिखित अ श कम। उदाहरणत अमरीका जैसे लिखित सविधान म दलीय व्यवस्था, म त्रिमण्डल और राष्ट्रपति का प्रत्यक्ष चुनाव रूढियो पर आधारित है, जबकि ब्रिटिश सविधान की सारी म त्रिमण्डलात्मक शासन प्रणाली रूढियो पर ही आधारित है। रूढिया ही सविधान के कानूनो को (लिखित स्वरूप को) मास चढाने का कार्य करती है अर्थात सविधान को व्यवहार्य बनाती है। दूसरे, लिखित सविधानो मे सरकार के ढाचे और शक्ति के नियमो को एक दस्तावेज म लिपिबद्ध किया जाता है जबकि अलिखित सविधान मे उसके नियमो को अनेक ऐतिहासिक दस्तावेजो और स्रोतो मे ढू ढना पडता है। जैसाकि मुनरो ने कहा है कि "ब्रिटिश सविधान सस्थाओ, सिद्धातों तथा व्यवहारो का मिश्रण है। यह अधिकार पत्रो, विधियो, न्यायिक निर्णयो, सामान्य कानून, पूर्व दृष्टान्तो आचरणो और रीति रिवाजो का मिश्रण है। यह एक दस्तावेज नही बल्कि सैकडो दस्तावेजों का सग्रह है। यह एक स्रोत नहीं बल्कि सैकडो स्रोतो से बना है।"

ब्रिटिश सविधान के लिखित अ श उसके ऐतिहासिक दस्तावेजो सविधियों (ससद के अधिनियमों) सामान्य विधि के नियमों, न्यायिक निर्णयों अर्थात निर्णय विधि (केस लॉ), ससद की विधि एव रूढि आदि मे निहित है। उसके अलिखित अ श उसके अभिसमयों मे निहित हैं। (इन सब तत्वो की विस्तृत व्याख्या ब्रिटिश सविधान के अवयवो, स्रोतो एव आधारो के शीर्षको के अ तगत की गयी है। अत इनका अध्ययन उसी शीर्षक के अ तगत कीजिए)।

## B ब्रिटिश सविधान के अवयव स्रोत अथवा आधार
## (Components Sources or basis of the British Constitution)

ब्रिटिश सविधान के विविध स्रोतो को निम्न शीर्षको के अ तगत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

**1 ऐतिहासिक दस्तावेज (Historical documents)**—सन् 1215 का मेग्ना-कार्टा, सन 1628 की अधिकार याचिका और सन् 1689 का अधिकार पत्र ब्रिटिश सविधान के ऐसे दस्तावेज हैं जिनकी कानूनी स्थिति कुछ भी नहीं फिर भी उनमे उसके मूलभूत सवैधानिक सिद्धांत निहित हैं। वे सरकार के लिए किसी सामान्य सहिता (a general code) को निर्धारित नही करते फिर भी वे इस बात के प्रतीक है कि ब्रिटेन के सवैधानिक इतिहास म सम्ब धित पक्षो ने क्या-क्या समझौते किये अर्थात् सम्राट् ने क्या रियायत प्रदान की और नागरिको न क्या अधिकार प्राप्त किये। उदाहरणत मेग्नाकार्टा ने साम तवादी समाज के अधिकारो (अर्थात् बेरन एव पादरी वग के अधिकारो) की गार टी दी और इस बात की व्यवस्था की कि पीयरो के कानूनी

निर्णय के बिना किसी स्वतन्त्र व्यक्ति को बन्दी नही बनाया जा सकता, उसे सम्पत्ति से वंचित नही किया जा सकता तथा उसे निर्वासित नही किया जा सकता । संक्षेप मे, मैग्नाकार्टा ने इस संवैधानिक व्यवस्था पर बल दिया कि देश का कोई कानून है, सम्राट् और साधारण नागरिक दोनो उसे मानने के लिए बाध्य हैं, यदि सम्राट उसकी उल्लंघना करता है तो उसे बाध्य किया जा सकता है। सन् 1628 की अधिकार याचिका ने इस संवैधानिक व्यवस्था को स्थापित किया कि संसद के अधिनियम के बिना करो को नही लगाया जा सकता, सम्राट् विशेषाधिकारो का प्रयोग करते हुए किसी व्यक्ति को बन्दी नही बना सकता, शान्ति काल मे फौजी कानून लागू नही किया जा सकता आदि । सन् 1689 के अधिकार पत्र ने जहा सम्राट के कुछ महत्वपूर्ण विशेषाधिकारो को हमेशा के लिए समाप्त कर दिया वहा संसद की सर्वोच्चता को हमेशा के लिए स्थापित कर दिया । भाषण और संसद की प्रक्रिया की स्वतन्त्रता पर पुन बल दिया गया । संक्षेप मे, ऐतिहासिक दस्तावेज ब्रिटेन मे संवैधानिक विकास के सीमा चिन्ह है वे ब्रिटिश संविधान की बाइबिल, हैं उन्होंने ब्रिटेन में प्रजातन्त्र के मार्ग को प्रशस्त किया है।

**2 संविधियां (Statutes)**—संविधियां अर्थात् संसद द्वारा पारित कानून ब्रिटिश संविधान के महत्वपूर्ण स्रोत है । वे ब्रिटिश संविधान के लिखित भाग हैं । ये जिन व्यवस्थाओ को स्थापित करते है उनमे प्रमुख निम्न है—

(i) सन 1707 के एक्ट ऑफ यूनियन ने यूनाइटेड किंगडम की संसद की रचना की तथा उसकी क्षेत्रीय सीमाओ का निर्धारित किया अर्थात् इसने यूनाइटेड किंगडम के संवैधानिक क्षेत्राधिकार का निश्चित किया ।

(ii) सन 1911 के संसदीय अधिनियम ने संसद के कार्यकाल को पांच वर्ष निश्चित किया ।

(iii) सन् 1911 और 1949 के संसदीय अधिनियमो ने संसद के दोनो सदनो के सम्बन्धो को निश्चित किया।

(iv) सन 1958 के पीयरेज एक्ट ने लार्ड सभा की रचना में सुधार किये अर्थात् आजीवन पीयरो एव महिला पीयरों की व्यवस्था को तथा 1963 के पीयरेज एक्ट ने आनुवंशिक पीयरेज के परित्याग की व्यवस्था की।

(v) सन् 1832, 1867, 1884, 1918, 1928 के सुधार अधिनियमो ने मताधिकार को नियमित किया और अन्तत वयस्क मताधिकार की स्थापना की। सन् 1969 के अधिनियम ने मताधिकार की आयु 21 वर्ष से घटा कर 18 वर्ष कर दी।

(vi) सन 1701 के व्यवस्था अधिनियम ने सिंहासन के उत्तराधिकार को निश्चित किया ।

(vii) सन् 1937 के क्राउन के मन्त्रियों सम्बन्धी अधिनियम ने मन्त्रियो के लिए वेतन निश्चित किये।

(viii) सन 1873 के न्यायपालिका अधिनियम ने न्यायपालिका मे सुधार किये, सन् 1925 के न्यायपालिका अधिनियम ने न्यायाधीशो की स्वतन्त्रता की गारण्टी दी, सन् 1965 के राष्ट्रीय जीवन बीमा अधिनियम ने उसकी कुछ धाराओ को न्यायालय मे चुनौती देने का अधिकार दिया अर्थात् न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति प्रदान की।

(ix) सन 1944 के शिक्षा अधिनियम द्वारा सरकार की मशीनरी की रचना की गयी।

(x) सन 1900 के अधिनियम द्वारा राष्ट्रमण्डल मे सघो की स्थापना की आज्ञा दी गई।

(xi) सन् 1931 की वेस्टमिन्स्टर सविधि द्वारा उपनिवेशो पर ब्रिटेन के कानूनी नियन्त्रण को समाप्त कर दिया गया।

(xii) सन 1972 के स्थानीय शासन अधिनियम द्वारा स्थानीय शासन के नए क्षेत्रो एव सत्ताओ की स्थापना की गई, आदि आदि।

3 सामान्य विधि के नियम (Rules of Common Law)—ब्रिटिश सवैधानिक विधि के कुछ अ श ससद द्वारा निर्मित नही किये गये। वे प्राचीन रीति-रिवाजो, रूढियो और परम्पराओ पर आधारित है। उदाहरणत ब्रिटिश नागरिको की मूल स्वतन्त्रतायें सामान्य विधि के नियमो पर आधारित है। अनेक बार सविधि भी नागरिक अधिकारो की गारण्टी दे सकती है जसाकि सन् 1679 के बन्दी प्रत्यक्षीकरण अधिनियम द्वारा किया गया। सामान्य विधि के नियमो की विशेषता यह है कि उन्होंने ब्रिटिश सविधान के दर्शन मे महत्वपूर्ण भूमिका अदा की है और न्यायाधीशो ने उन्हें निजी विवादो मे लागू करके सविधान के विकास को सुनिश्चित किया है। सामान्य विधि के नियमों और रूढ़ियो मे यह अन्तर है कि जहां सामान्य विधि के नियमों को न्यायालय की स्वीकृति प्राप्त होती हैं वहा रूढियों को न्यायालय की स्वीकृति प्राप्त नहीं होती। जैसाकि मुनरो ने कहा है कि सामान्य विधि ऐसे वैधानिक नियमो का समूह है जिनका विकास ससद के प्रयत्नों के बिना ही हुआ है और जिन्होंने अन्तत सारे देश की मान्यता प्राप्त कर ली है।" सामान्य विधि के नियमों ने ब्रिटेन मे विधि की सर्वोच्चता के सिद्धात को स्थापित किया है। जैसाकि मुनरो ने कहा है कि "सम्राट के विशेषाधिकार, ससद की सर्वोच्चता, फौजदारी विवादो मे जूरी व्यवस्था, ब्रिटिश नागरिको के भाषण देने, सभा करने तथा सस्थायें बनाने की स्वतन्त्रता के अधिकार आदि सामान्य विधि पर आधारित हैं।

4 निर्णय विधि (Case Law)—न्यायिक निर्णय ब्रिटिश विधि के नियमो के महत्वपूर्ण स्रोत है। न्यायालय निर्णयो द्वारा सवैधानिक विधि के नियमो की घोषणा कर सकते है। उदाहरणत ससदीय विधि की सर्वोच्चता के सिद्धात का

अर्थात ससदीय सर्वोच्चता के सिद्धात का, जो ब्रिटिश सविधान का मूलभूत सवैधानिक नियम है, वैधानिक स्रोत न्यायिक निर्णय है। ब्रिटेन मे न्यायालय ससद की किसी विधि को अवैध घोषित नही कर सकता परन्तु जब कभी विधि के अर्थों मे विवाद उत्पन्न होता है। तो न्यायालय निर्णयों द्वारा उसके अर्थों को स्पष्ट करता है। इसे ही निर्णय विधि कहा जाता है। निर्णीतानुसरण (Rule of stare decisis or doctrine of precedent) के अनुसार उसके निर्णय सभी निम्न न्यायालयो पर लागू होते है। न्यायालय के निर्णय नागरिकों और कार्यपालिका के लिए अत्यधिक महत्व रखते है। उदाहरणत सम्राट और सासदो के विशेषाधिकार तथा नागरिक स्वतन्त्रतायें इन्ही पर आधारित है। जैसाकि डायसी ने कहा है कि "ब्रिटिश सविधान विधि का परिणाम नहीं है बल्कि व्यक्तियो द्वारा अपने अधिकारो की रक्षा के लिए लाए गए अभियोगो का फल है।"

न्यायिक निर्णयो द्वारा जिन नियमो की घोषणा की गई है उनमे प्रमुख ये हैं— (i) बुशेल विवाद के निर्णय ने जूरी की स्वतन्त्रता की स्थापना की। (ii) विलकीज बनाम वुड के विवाद में यह घोषणा की गई कि अनाम निर्दिष्ट लेखक की तलाशी या उसके कागजात को अधिकार मे लेने का सामान्य वारण्ट अवैध है। (iii) सॉमरसैट के विवाद मे दिये गये निर्णय ने ब्रिटेन मे दासता को समाप्त कर दिया। (vi) बर्मा आयल कम्पनी बनाम लार्ड एडवोकेट के विवाद म निर्णय दिया गया था कि यदि क्राउन अपने विशेषाधिकारो का प्रयोग करते हुए किसी की सम्पत्ति ग्रहण करता है तो सामान्य विधि के अन्तर्गत वह उसे मुआवजा देने के लिए बाध्य है। (v) कोनवे बनाम रिमर (Conway vs Rimmer) के विवाद म यह निर्णय दिया गया था कि न्यायालय साक्षी के लिए उन दस्तावेजो को प्रस्तुत करने के लिए कह सकता है जिनके लिये गृह मन्त्रालय क्राउन के विशेषाधिकार का दावा करता है, आदि। ससद न्यायालय के निर्णयो मे परिवर्तन कर सकती है अथवा उन्हे रद्द कर सकती है जैसाकि बर्मा ऑयल विवाद मे दिये गये निर्णय मे किया गया था परन्तु यह अपवाद है सामान्य नियम नही। सामान्य नियम यही है कि न्यायालय के निर्णय सवैधानिक विधि के नियम है।

5 ससद की विधि एव प्रथा (Law and Custom of Parliament)— ससद के दोनो सदनो के विशेषाधिकार जो उनकी स्वतन्त्रता सुरक्षा, प्रतिष्ठा आदि को सुरक्षित रखते है, ससद की उच्च न्यायालय द्वारा ही लागू किये जाते है। ये ब्रिटिश सविधान के अग है। ससद के दोनो सदनो की प्रक्रिया नियमो पर आधारित है। ये नियम सरकार के कार्य को कुशलतापूर्वक सम्पन्न करने म सहायक हैं। ससद के नियमो को स्थायी आदेशो और जर्नल (Journal) म लिपिबद्ध किया गया है। उदाहरणत स्थायी आदेशो के अनुसार एक विधेयक के तीन वाचन होने चाहिए और वित्त विधेयक किसी मन्त्री द्वारा ही प्रस्तुत किया जाना चाहिए।

6 अभिसमय (Conventions)—अभिसमय, जसा कि हरमन फाइनर ने कहा है, 'राजनैतिक आचरण के वे नियम हैं जिनकी स्थापना परिनियमो न्यायिक निर्णयो या ससदीय परम्पराओ के अन्तर्गत नही होती बल्कि उनसे पृथक उनके पूरक के रूप मे और उनसे भिन्न उद्देश्या की पूर्ति के लिए होती है।" अभिसमय ऐसी सवैधानिक नैतिक सहिता का निर्माण करते हैं जो जनप्रभुता को सुनिश्चित करते हैं और सविधान को पूर्ण एव वास्तविक बनाते हैं। वे ऐसे विचितर नियम है जो इस बात को नियमित करते है कि कानूनी नियमा का प्रयोग किस प्रकार किया जायेगा। इसीलिए जे एस मिल इन्हे "अलिखित नियम", एन्सन इन्हे "सवधानिक परम्परायें" और मार्शल एव मूडी इन्हें सवैधानिक व्यवहार के नियम" की सज्ञा देते हैं।

ब्रिटेन अभिसमयो की शास्त्रीय भूमि है। अभिसमय ही उसके सविधान को मूल शक्ति प्रदान करते हैं तथा उसके प्राणहीन ढाचे को जीवन और गति प्रदान करते है। ब्रिटिश शासन पद्धति का हृदय अर्थात् उसकी मन्त्रिमण्डलात्मक शासन पद्धति अभिसमयो पर आधारित है। उदाहरणत साम्राज्ञी कॉमन सभा मे बहुमत दल के नेता को ही प्रधानमन्त्री नियुक्त करती है तथा प्रधानमन्त्री के परामर्श पर ही अन्य मन्त्रियो को नियुक्त करती है, मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप से ससद के प्रति उत्तरदायी होता है, ससद के अधिवेशन वर्ष मे एक बार अवश्य होने चाहिए लोक सेवक गुमनाम होते है, आदि।

7 सवैधानिक टीकायें (Constitutional Commentories)—इन्हे वैज्ञानिक टीकायें भी कहा जाता है। ये टीकायें सविधान का अश नही होती, ये न्यायिक निर्णय नही होता परन्तु फिर भी ये सविधान को समझने मे सहायक होती है। ये तार्किक विवेचन द्वारा विधि के आधारभूत सिद्धान्तो की व्याख्या करती है और न्याय, औचित्य एव सामाजिक कल्याण की भावना के आधार पर उनकी त्रुटियो की ओर इशारा करती है और उन्हे दूर करने के लिए सुझाव देती है। इस तरह सवैधानिक टीकायें विधि को गति प्रदान करती है और उसे समाजोपयोगी बनाती है।

ब्रिटेन मे सवैधानिक टीकाओ की महत्वपूर्ण भूमिका रही है। ब्रिटिश न्यायालय उनका आदर करती है और ससद विधि मे सुधार लाने हेतु उनका सहारा लेती है। ब्रिटिश सवैधानिक विकास मे रेनुल्फ डी ग्लेनविल की पुस्तक 'इगलैण्ड के कानूनो पर निबन्ध' (Treaties on the Laws of England, 1189), सर विलियम ब्लैकस्टोन की पुस्तक 'इगलैण्ड के कानूनो पर टीकायें' (Commentories on the Laws of England, 1765), वाल्टर बैजहॉट की पुस्तक 'द इगलिश सविधान (The English Constitution, 1867), सर आइवर जैनिग्स की पुस्तक 'कबिनट

गवनमैंट' (Cabinet Government), जॉन मैकिन्टोश की पुस्तक 'द ब्रिटिश केबिनेट' (The British Cabinet), सर इरसकिन मे की पुस्तक 'पार्लियामैंट प्रोसीजर और प्रेक्टिस' (Parliament Procedure & Practice) डी स्मिथ की पुस्तक 'प्रशासनिक काय मे न्यायिक पुनरावलोकन' (Judicial Review of Administrative Action), आदि रचनाओ ने महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है।

## C सयोग और विवेक का शिशु

### अथवा

### ब्रिटिश सविधान का विकास हुआ है, निर्माण नहीं

### अथवा

### आकस्मिक घटनाओ और उच्चकोटि की योजना की सन्तान

यह कथन कि ब्रिटिश सविधान 'सयोग और विवेक का शिशु है" पूर्णत सत्य है। इसका कारण यह है कि ब्रिटिश सविधान का कभी निर्माण नही किया गया। इसे कभी किसी सम्प्रभु ने लागू नही किया। ब्रिटिश इतिहास मे केवल क्रामवैल काल विशेषकर 1653 से 1660 तक का काल ही एक ऐसा काल है जब ब्रिटेन राज प्रपत्र (Instrument of Government) द्वारा शासित किया गया था। शेष सभी समयो पर ब्रिटेन मुख्यत अभिसमयो, रूढियो, प्रथाओ, सामान्य विधि के नियमो, न्यायिक निर्णयो, सविधानो आदि द्वारा ही शासित होता रहा है।

ब्रिटेन मे राजनीतिक सस्थाओ के सुधार के लिए अनेक गम्भीर राजनीतिक सकट उत्पन हुए है जैसा कि 1688, 1832, 1909–1910, 1936 और 1973 मे उत्पन्न हुए थे परन्तु कभी भी औपचारिक या लिखित सविधान की मांग नही की गयी। वस्तुत अमरीका के फिलाडेल्फिया सम्मेलन, भारत की सवैधानिक सभा अथवा सोवियत सघ के सवैधानिक आयाग की भाति ब्रिटिश सविधान के निर्माण हेतु कभी किसी सवैधानिक सम्मेलन, सभा, समिति या आयाग की स्थापना नही की गयी। इसका कारण यह है कि ब्रिटिश लोग व्यवहारवादी है सिद्धान्तवादी नही। वे कानूनी नियमो और सरक्षण पर कम निर्भर करते है और राजनीतिक एव लोकतान्त्रिक सिद्धान्तो पर अधिक निर्भर करते है। उन्होने अपने राजनीतिक दर्शन को कभी मूल विधि या सविधान का रूप नही दिया बल्कि महत्वपूर्ण राजनीतिक घटनाओ के विशेष परिणामो को विधि का रूप देने के लिए सविधि का सहारा लिया। सन् 1689 का अधिकार पत्र, सन् 1832 का प्रथम सुधार अधिनियम, सन् 1911 और 1949 के ससदीय अधिनियम, सन 1958 और 1963 के पीयरेज अधिनियम आदि सब सविधि के उदाहरण है। दूसरे ब्रिटिश लोग स्वभाव से रूढिवादी है। ये क्रांतिकारी अथवा मूल परिवतनवादी नही। वे राष्ट्र की प्राचीन सस्थाओ मे विश्वास करते हैं। वे भावुकता मे या क्षणिक कारणो से उन्हे समाप्त करना नही चाहते

बल्कि उनमे आवश्यकतानुसार सुधार कर लेना चाहते है । जैसा कि नेपोलियन III ने कहा था कि "फ्रास मे हम सुधारो को जन्म नहीं देते बल्कि विद्रोह और क्रांति पैदा करते हैं परन्तु इगलेण्ड मे विद्रोह और क्रान्ति के स्थान पर सुधार किये जाते हैं।"

ब्रिटिश सविधान का विकास सहसा नही हुआ । इसका विकास शताब्दियो मे धीरे-धीरे हुआ है । इसके विकास की प्रक्रिया आज भी जारी है । जसा कि ऑग ने कहा है कि "ब्रिटिश सविधान एक सचेष्ट जीवधारी के समान है जिसमे निरन्तर और स्थायी विकास की क्षमता है।" सर विलियम एन्सन ने भी कहा है कि 'यह एक विलक्षण ढाचा है जिसके मालिको ने समय समय पर इसमे खिडकिया, खम्बे, ड्योढी और शिखर जोडे हैं। इसे तत्कालीन आवश्यकताओ या लोकाचारो के अनुसार सुधारा गया है।" मुनरो का मत है कि "इगलिश सविधान एक पूर्ण वस्तु नहीं बल्कि यह एक विकास की प्रक्रिया है। यह बुद्धिमत्ता और सयोग का शिशु है जिसके मार्ग को कभी आकस्मिक घटनाओ और कभी उच्च कोटि की योजना ने प्रदर्शित किया है।"

"ब्रिटिश संविधान सयोग और विवेक का शिशु है" इस कथन के दो भाग है (A) सयोग का शिशु और (B) विवेक का शिशु । इन्हे निम्न शीर्षको के अन्तगत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

(A) सयोग का शिशु—इसका शाब्दिक अर्थ है कि ब्रिटिश सविधान आकस्मिक घटनाओ अर्थात् अप्रत्याशित अवसरो का शिशु है । वस्तुत ब्रिटिश सविधान की सभी महत्वपूर्ण राजनीतिक सस्थाओ का जैसाकि द्वि सदनात्मक व्यवस्थापिका, मन्त्रिमण्डलात्मक व्यवस्था, सवैधानिक राजतन्त्र का विकास सयोग से हुआ है इनकी रचना नही की गयी । इनके विकास का सक्षिप्त विवरण निम्न प्रकार से है—

1 द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका—विश्व के अधिकाश देशो ने, ब्रिटेन का अनुसरण करते हुए, द्विसदनात्मक प्रणाली को अपनाया है । परन्तु ब्रिटेन म यह प्रणाली किसी सोच-विचार या सुनिश्चित योजना का परिणाम नही । यहा इसका विकास सयोग से हुआ है । एडवर्ड प्रथम ने सन् 1295 मे जिस 'आदर्श ससद' (Model Parliament) का आयोजन किया था वह कोई द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका नही थी । वह एक सामन्तवादी परिषद थी । उसका आयोजन साम्राज्य के विषयो पर विचार-विमर्श करने के लिए नही किया गया था बल्कि करो पर विचार विमश करने के लिए किया गया था । इसम उस समय के तीन प्रमुख वर्गों ने भाग लिया था । ये वर्ग थे धर्माधिकारी वर्ग (बिशप एव पादरी), सामन्तवादी वर्ग (बरनस), और कामनस (जनसाधारण अर्थात् नगरो के प्रतिनिधि) । एफ डब्ल्यू मेटलैण्ड ने इसे ठीक ही 'पुजारियो योद्धाओ और काम करने वालो की एक सभा की सज्ञा दी है । धीरे-धीरे इसका राष्ट्रीय स्वरूप विकसित होने लगा ।

प्रत्येक वर्ग करो पर पृथक-पृथक रूप से विचार करता था और पृथक-पृथक कर निर्धारित करता था। इस दृष्टि से ब्रिटेन मे त्रि-सदनीय अथवा चतुस्सदनीय व्यवस्थापिका का विकास होना चाहिए था। परन्तु सयोग से वहा द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका का विकास हुआ। उच्च धर्माधिकारी (विशप) सामन्तवादियो (बैरनस) के साथ मिल गये। जब 1664 मे निम्न धर्माधिकारियो को ससद के सदस्यो के निर्वाचन के लिए मतदान का अधिकार दिया गया तो उन्होंने जनसाधारण द्वारा दिये जाने वाले करो को देना स्वीकार कर लिया। इस तरह निम्न धर्माधिकारी जनसाधारण के साथ मिल गये। शायर के "नाइट" 'कामन्स' मे नागरिको के साथ कैसे मिल गये यह सयोग (दैवयोग) है। सम्भवत वे छोटे-छोटे मुख्य भूभागी थे (Tenants in Chief)। वे उसी वर्ग से सम्बन्ध रखते थे जिस वर्ग से भूस्वामी नवाब (Land-owning Barons) थे। दोनो ने राजनीति मे हाल मे प्रवेश किया था। दोनो के अर्थात् 'नाइट' और नगरो के प्रतिनिधि' निर्वाचित होते थे। अत दोनो का एक दूसरे के निकट आना स्वाभाविक था। इस तरह **ब्रिटेन में दो भिन्न भिन्न हितो के उत्पन्न होने से दो सदनो का विकास हुआ।** उच्च सदन (लार्ड सभा) सामन्तो और बिशपो का प्रतिनिधित्व करने लगा और निम्न सदन (कॉमन सभा) जनसाधारण का प्रतिनिधित्व करने लगा। सन 1376 से कॉमन सभा ने सम्राट और लार्ड सभा के समक्ष अपनी याचिका को प्रस्तुत करने के लिए एक स्पीकर का नियमित रूप से निर्वाचित करना शुरू कर दिया।

**2 मन्त्रिमण्डलात्मक व्यवस्था**—ब्रिटेन मे मन्त्रिमण्डल का विकास क्रमिक, सयोगवश एव परिस्थितियो के परिणाम स्वरूप हुआ है। इसके विकास का सक्षिप्त विवरण निम्न प्रकार से है ―

**(a) 17वीं शताब्दी से पूर्व तक मन्त्रिमण्डल का विकास** एग्लो सैक्सन एव नार्मन काल मे सम्राट को परामर्श देने तथा प्रशासन कार्यों मे सहयोग देने के लिए दो सस्थायें थी—विटनाजेमूट (बुद्धिमानो की सभा) और क्यूरिया रेजिस (शाही परिषद)। विटनाजेमूट एक बडी सस्था थी जिसने समय पाकर ससद का रूप ग्रहण कर लिया। क्यूरिया रेजिस एक लघु सस्था थी जो सम्राट् को नीति, प्रशासन और वित्त के मामलो म सहायता देती थी। सम्राट एडवर्ड VI के काल में क्यूरिया रेजिस ने प्रीवी कौंसिल का नाम ग्रहण कर लिया। आधुनिक मन्त्रिमण्डल इसी प्रीवी कौंसिल का शिशु है।

**(b) 17वीं शताब्दी मे मन्त्रिमण्डल का विकास**—17वी शताब्दी मे प्रीवी कौंसिल 50 सदस्यो की एक बडी सस्था बन गयी थी। अत जेम्स I और चार्ल्स I ने एक छोटी सस्था से परामर्श करना शुरू कर दिया। चार्ल्स II के काल मे इस छोटी सस्था को ही कावल (Cabal) का नाम दिया गया। इस शब्द को सम्राट

के परामर्शदाताओ—क्लिफर्ड, आर्लिंगटन, बकिंघम, एशले तथा लाडरडेल—के प्रथम अक्षर को लेकर गढा गया था। बेकन ने पहली बार काबेल के स्थान पर केबिनेट शब्द का प्रयोग किया था। इस लघु समिति का अस्तित्व "आतरिक केबिनेट" (Inner Cabinet) और "युद्ध केबिनेट" (War cabinet) के रूप मे आज भी विद्यमान है।

काबेल किसी रूप मे आधुनिक केबिनेट के समान नही थी। वह एक लोकप्रिय सस्था नही थी। उसके सदस्यो मे एकरूपता नही थी। वे ससद के प्रति उत्तरदायी भी नही होते थे और न ही वे ससद के विश्वास पर अपने पद पर बने रहते थे। केबिनेट की इन सभी विशेषताओ का विकास चार्ल्स II और विलियम III के शासन काल मे हुआ। जब चार्ल्स II के शासन काल में ससद ने अर्ल ऑफ डेनबी पर महाभियोग लगा कर उसे कारावास का दण्ड दिया तो इससे मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व की प्रथा का विकास हुआ, जब 1695 मे विलियम III ने ह्विग दल से ही मन्त्रिमण्डल का निर्माण किया तो इससे मन्त्रिमण्डलीय सजातीयता के सिद्धान्त का विकास हुआ। उस समय ह्विग का कॉमन सभा मे बहुमत था। अत इस प्रथा का भी विकास हुआ कि मन्त्रिमण्डल का निर्माण कॉमन सभा मे बहुमत प्राप्त दल के सदस्यो से होना चाहिए। सन 1688 की रक्तहीन क्रांति और 1701 के सेटलमैन्ट एक्ट ने ससदीय सर्वोच्चता के सिद्धान्त को स्थापित कर दिया।

**(c) 18वीं शताब्दी मे मन्त्रिमण्डल का विकास**—इस काल म मन्त्रिमण्डल सम्बन्धी दो महत्वपूर्ण प्रथाओ का विकास हुआ—(i) मन्त्रिमण्डल की बैठको से सम्प्रभु की अनुपस्थिति और (ii) प्रधान मन्त्री के पद का विकास। जार्ज प्रथम ब्रिटिश रीति-रिवाजो, अग्रेजी भाषा और ब्रिटिश राजनीति से अनभिज्ञ थे। अत उन्होने 1714 से मन्त्रिमण्डल की बैठका स अनुपस्थित रहना शुरू कर दिया। जार्ज II और III भी मन्त्रिमण्डल की बैठको म उपस्थित नही हुए। अत सम्प्रभु की अनुपस्थिति मे केबिनेट के जिस प्रमुख सदस्य ने उसकी बैठको की अध्यक्षता की उसने समय पाकर प्रधान मन्त्री का रूप ग्रहण कर लिया। सर राबर्ट वालपोल पहले प्रधान मन्त्री थे। वालपोल ने प्रधान मन्त्री के पद को सगठित एव सुदृढ किया। जब 1742 मे ससद ने मन्त्रिमण्डल की नीतियो का समर्थन नही किया तो वालपोल ने त्यागपत्र देकर इस प्रथा को शुरू कर दिया कि ससद मे पराजित मन्त्रिमण्डल को त्यागपत्र दे देना चाहिये।

**(d) 19वीं शताब्दी मे मन्त्रिमण्डल का विकास**—इस काल मे मन्त्रिमण्डल शासन की शक्ति का वास्तविक केन्द्र बन गया। सन् 1832 के अधिनियम तथा बाद के अधिनियमो ने सम्राट की शक्तियो पर अन्तिम प्रहार किये। मताधिकार के विस्तार ने उन शक्तियो को गति दी जिन्होने मन्त्रिमण्डल को जनाधार प्रदान किया तथा उसे सम्राट, ससद और निर्वाचक मण्डल को मिलाने वाली मुख्य कडी बना

दिया । राजनीतिक दलों के विकास ने दलीय अनुशासन और नियन्त्रण को जन्म दिया जिसने मन्त्रिमण्डल को शक्तिशाली बना दिया । संसदीय बहुमत राजनीतिक सहजातीयता, सामूहिक उत्तरदायित्व जैसे सिद्धांतों का विकास इसी काल में हुआ । प्रधान मन्त्री, बहुमत दल का नेता होने के कारण, मन्त्रिमण्डल का निर्माता, पोषण-कर्त्ता और संहारकर्त्ता बन गया । संक्षेप में सर राबर्ट वालपोल, डिजरेली और ग्लैडस्टोन ने मन्त्रिमण्डलीय शासन को चरम उत्कर्ष तक पहुँचा दिया ।

(c) **20वीं शताब्दी में मन्त्रिमण्डल का विकास**—इस काल में मन्त्रिमण्डल सम्बन्धी जिन विशेषताओं का विकास हुआ है उनमें प्रमुख हैं मन्त्रिमण्डलीय सचिवालय (1916), विभागहीन मन्त्रियों की व्यवस्था, विशेषज्ञ समितियों की व्यवस्था, मन्त्रिमण्डल समितियों की व्यवस्था तथा राष्ट्रीय आपात के समय संयुक्त मन्त्रिमण्डलों की व्यवस्था, आदि । सन् 1975 में इस प्रथा का भी विकास कर दिया गया है कि यदि किसी महत्वपूर्ण राष्ट्रीय मुद्दे पर मन्त्रिमण्डल विभाजित हो तो उसके मूल सिद्धांत—सामूहिक उत्तरदायित्व—को थोड़े समय के लिए स्थगित कर दिया जाये और सदस्यों को स्वतन्त्र विचार अभिव्यक्त करने की स्वतन्त्रता दे दी जाय । जब यूरोपीय आर्थिक समुदाय में ब्रिटेन के प्रवेश पर विल्सन मन्त्रिमण्डल विभाजित था तो मन्त्रियों को खुले रूप से अपने विचारों को अभिव्यक्त करने की स्वतन्त्रता दी गयी थी ।

उपर्युक्त वर्णन से स्पष्ट है कि ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल का विकास शताब्दियों के क्रमिक विकास का फल है और उसके विकास की प्रक्रिया आज भी निरन्तर बनी हुई है ।

**3 सीमित या संवैधानिक राजतन्त्र**—ब्रिटेन में संवैधानिक राजतन्त्र का विकास भी क्रमिक रूप में हुआ है । जिस मात्रा में सम्राट् की शक्तियों का ह्रास हुआ है उसी मात्रा में मन्त्रिमण्डल की शक्तियों का विकास हुआ है ।

प्राचीन समय में सम्राट के पास प्रशासन की असीम शक्तियाँ थीं । वह कार्यपालिका प्रधान, विधि निर्माता और न्याय का स्रोत था । परन्तु धीरे धीरे उसकी शक्तियों का ह्रास होना शुरू हुआ और वर्तमान समय में वह मात्र एक संवैधानिक अध्यक्ष है । सम्राट् की शक्तियों पर सबसे पहला प्रहार 1215 के मैग्ना कार्टा ने किया । इसने इस संवैधानिक व्यवस्था पर बल दिया कि देश का कोई कानून है जिसे सम्राट और साधारण नागरिक दोनों मानने के लिए बाध्य हैं । यदि सम्राट उसका उल्लंघन करता है तो उसे बाध्य किया जा सकता है । इसने जहाँ सामन्तवादी समाज के अधिकारों की गारण्टी दी वहाँ इस बात को भी सुनिश्चित कर दिया कि पीयरों के कानूनी निर्णय के बिना किसी स्वतन्त्र व्यक्ति को बन्दी नहीं बनाया जा सकता, उसे सम्पत्ति से वंचित नहीं किया जा सकता तथा उसे निर्वासित नहीं किया जा सकता । संक्षेप में मैग्नाकार्टा ने सम्राट जॉन की शक्तियों को

परिभाषित कर दिया। सन 1628 की अधिकार याचिका ने इस सांवैधानिक व्यवस्था को स्थापित कर दिया कि सम्राट संसद के अधिनियमो के बिना कर नही लगा सकता, विशेषाधिकारों के अन्तगत किसी व्यक्ति को बन्दी नही बना सकता तथा शांति काल मे फौजी कानून लागू नहीं कर सकता। सन् 1689 के अधिकार पत्र ने जहा सम्राट के महत्वपूर्ण विशेषाधिकारो को समाप्त कर दिया, वहा संसद की सर्वोच्चता को हमेशा के लिए स्थापित कर दिया। सन् 18 2 के सुधार अधिनियम तथा अन्य अधिनियमों ने सारी स्थिति को ही बदल दिया है। आज सम्प्रभुता निर्वाचक मण्डल के पास है सम्प्रभु के पास नहीं। आज सम्प्रभु ध्वज मात्र है। सम्प्रभु ने अपने आपको प्रशासन के हाथो बेच दिया है। सक्षेप में सिद्धाततः शासन की सारी शक्ति सम्प्रभु के पास है परन्तु व्यवहार में उस शक्ति का प्रयोग क्राउन अर्थात मन्त्रिमण्डल करता है।

B विवेक का शिशु ब्रिटेन में कुछ राजनीतिक संस्थायें ऐसी है जिनम बडे सुनियोजित ढग से सुधार किय गये है। वयस्क मताधिकार की स्थापना, कामन सभा का लोकतन्त्रीकरण, संसद मे कामन सभा की सर्वोच्चता एव श्रेष्ठता लाड सभा की रचना मे सुधार, न्यायालयो एव स्थानीय संस्थाओ का पुनगठन आदि ऐसे ही सुधार हैं जिन्हे सोच-विचार कर लागू किया गया है। ये सुधार विवक सम्मत है अत ब्रिटिश संविधान को विवेक का शिशु कहा जाता है, इन्हे संविधियो द्वारा ही लागू किया गया है। इनके प्रमुख उदाहरण निम्न है—

1 सन 1832, 1867, 1884, 1918, 1929 के सुधार अधिनियमो ने मताधिकार को नियमित किया और अन्तत वयस्क मताधिकार की स्थापना की। सन 1969 के अधिनियम ने मताधिकार की आयु 21 वष से घटा कर 18 वष कर दी। जहा गुप्त मतदान प्रणाली को 1872 म शुरू किया गया वहा बहुल मतदान प्रणाली को 1948 मे समाप्त कर दिया गया। ब्रिटेन म वतमान समय मे सभी निर्वाचन क्षेत्र एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र है, एक मतदाता एक ही उम्मीदवार को अपना मत दे सकता है और निर्वाचित होने के लिए साधारण बहुमत एक ही प्रणाली (First Part the Post) विद्यमान है।

2 संसद के अन्दर कामन सभा की स्थिति को सर्वोच्च और श्रेष्ठ बना दिया गया है। सन् 1911 और 1949 के संसदीय अधिनियमो न लाड सभा की शक्तिया के पर कतर दिय है। आज लाड सभा एक अस्थायी अस्वीकृति तथा रद्दो-बदल करने वाली सभा मात्र बन गयी है। कामन सभा लाड सभा की स्वीकृति के बिना भी किसी वित्तीय या साधारण विधेयक को पारित कर लागू करवा सकता है।

सन् 1958 और 1963 के पीयरेज एक्टो के माध्यम से लाड सभा की रचना म सुधार कर दिये गये है जहा 1958 के अधिनियम न आजीवन पायर''

और महिला पीयरों की व्यवस्था की है, वहां 1963 के अधिनियम ने आनुवंशिक पीयरेज के परित्याग की व्यवस्था कर दी है।

4 सन् 1873–1875 के न्यायपालिका अधिनियमों ने न्यायपालिका में सुधार किये हैं।

5 सन् 1972 के स्थानीय शासन अधिनियम में स्थानीय शासन की संस्थाओं में अनेक सुधार लागू किये हैं, आदि आदि।

उपर्युक्त वर्णन से इस कथन की सत्यता स्पष्ट हो जाती है कि ब्रिटिश संविधान 'संयोग और विवेक का शिशु है।"

## D "ब्रिटिश संविधान में जो दिखाई देता है, वह है नहीं और जो है वह दिखाई नहीं देता।"

विश्व के प्रत्येक संविधान में, चाहे वह लिखित हो अथवा अलिखित, निर्मित हो अथवा विकसित, कुछ न कुछ अवास्तविकतायें पायी जाती हैं अर्थात् उसमें सिद्धांत और व्यवहार में अन्तर पाया जाता है। उदाहरणार्थ अमरीकी संविधान में 'मंत्रिमण्डल' एवं 'राजनीतिक दलों' का वर्णन तक नहीं मिलता फिर भी ये दोनों तत्व आज अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था के अभिन्न अंग हैं। अमरीकी संविधान राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए अप्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली की व्यवस्था करता है, परन्तु राजनीतिक दलों के विकास के कारण यह प्रणाली प्रत्यक्ष हो गयी है। इसी प्रकार सोवियत संघ में ब्रेझनेव संविधान का अनुच्छेद 108 सर्वोच्च सोवियत को राज्यसत्ता का सर्वोच्च निकाय बनाता है परन्तु व्यवहार में राज्यसत्ता की बागडोर साम्यवादी दल के हाथ में है। ब्रेझनेव संविधान का अध्याय 7 सोवियत संघ के नागरिकों को विविध प्रकार की स्वतंत्रतायें प्रदान करता है परन्तु व्यवहार में ये स्वतन्त्रतायें साम्यवादी दल द्वारा आच्छादित रहती हैं और नागरिकों का सम्पूर्ण जीवन साम्यवादी दल द्वारा निर्देशित होता है।

ब्रिटिश संविधान में भी अनेक अवास्तविकतायें पायी जाती हैं परन्तु वहां सारे संविधान पर ये अवास्तविकतायें (अर्थात् सिद्धांत और व्यवहार में अन्तर) इतनी अधिक मात्रा में छायी हुई हैं कि वहां जो 'दिखाई देता है वह है नहीं और जो है वह दिखाई नहीं देता।' जैसा कि ऑग और जिंक ने लिखा है कि "सिद्धान्त और व्यवहार में अन्तर सभी शासनों में पर्याप्त रूप में पाया जाता है परन्तु जिस मात्रा में यह ब्रिटिश शासन व्यवस्था का ताना बाना बन गया है वैसा अन्यत्र किसी शासन व्यवस्था में नहीं।'

ब्रिटेन में सिद्धान्त और व्यवहार में अन्तर का मूल कारण यह है कि वहां का संविधान क्रमिक विकास का परिणाम है। किसी संवैधानिक सभा अथवा समिति ने उसका निर्माण नहीं किया। दूसरे ब्रिटिश लोग स्वभाव से, एडमंड बर्क की भांति रूढ़िवादी एवं अनुदारवादी हैं। वे अपनी प्राचीन संस्थाओं में समयानुकूल

सुधार कर लेना चाहते है उन्हे समाप्त करना नही चाहते। तीसरे वहा परिवर्तन केवल सविधियो द्वारा ही नही हुए बल्कि अधिकाशत परम्पराओ द्वारा हुए है।

ब्रिटिश सविधान की अवास्तविकताओ तथा उसमे पाये जाने वाले सिद्धान्त और व्यवहार मे अन्तर को निम्न शीर्षको के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

**1 सम्प्रभु के सम्बन्ध में अवास्तविकतायें**—ब्रिटेन में सिद्धान्ततः सम्प्रभु का शासन है। शासन की सारी शक्ति सम्प्रभु मे निहित है। उसकी शक्तिया असीम, अबाध एव निरकुश है। वह शासन की शक्ति, न्याय, और धर्म का स्रोत है। उसके नाम पर प्रशासन का सारा कार्य सम्पन्न होता है। वह कानूनो का निर्माता है। न्यायालय उसके नाम पर निर्णय देते है। सरकार महामहिम की सरकार है, विपक्ष महामहिम का विपक्ष है, सेनाये महामहिम की सेनायें है, प्रजा महामहिम की निष्ठावान प्रजा है। सभी नियुक्तिया उसके नाम पर की जाती है। मत्री महामहिम के मन्त्री है और उसके प्रसादपर्यन्त अपने पद पर बने रहते है। उसके नाम पर युद्ध की घोषणायें, शान्ति वार्ताये एव सन्धिया की जाती है।

सम्प्रभु के आदेश के बिना ससद के लिए निर्वाचन नही हो सकते। सम्प्रभु ही ससद के अधिवेशनो को बुलाता है, उसका सत्रावसान करता है तथा उसका विघटन करता है। सम्प्रभु द्वारा स्वीकृत होने पर ही ससद द्वारा पारित विधेयक कानून का रूप धारण करते है। सम्प्रभु इन कार्यों को कानून की रुकावट के बिना करता है और वह उनके परिणामो से पूर्णत उन्मुक्त है। सरकारी प्रलेख सम्प्रभु के स्टेशनरी कार्यालय द्वारा प्रकाशित किये जाते है। राष्ट्रीय गीत भी सम्प्रभु की सुरक्षा की कामना करता है। सक्षेप मे, ब्रिटिश शासन व्यवस्था मे कोई ऐसा कार्य नही जिसे सम्प्रभु के नाम पर न किया जाता हो।

**परन्तु ब्रिटेन मे जो वैधानिक सत्य है वह राजनीतिक असत्य है अर्थात सम्प्रभु की उपर्युक्त शक्तिया उसकी निजी शक्तिया नहीं, वे क्राउन की शक्तियां है।** परम्पराओ ने उन्हे क्राउन को हस्तान्तरित कर दिया है। क्राउन ही उन शक्तियो का वास्तविक उपयोग करता है। परम्पराओ ने सम्प्रभु को निःशक्त, स्वर्णिम शून्य, रबर की मोहर, मिट्टी का महादेव बना दिया है। वह नाममात्र का अर्थात् औपचारिक प्रधान है। जैसाकि हरमन फाइनर ने लिखा है कि "यह विशाल गगनचुम्बी तथा प्रभवपूर्ण अट्टालिका है जिसके अन्दर राजनीतिक शक्ति का शून्य स्थान है।" **बजहॉट ने भी लिखा है** कि "यदि (ससद के) दोनो सदन एकमत होकर उसके मृत्यु आदेश को उसके पास भेजते है तो उसे उस पर भी हस्ताक्षर करने पडेगे।" **मुनरो ने भी लिखा है कि** "सम्राट निरकुश शक्ति का केवल प्रतीक मात्र है यद्यपि उसने इसके सार को पूर्णत खो दिया है।"

सिद्धांतः सम्प्रभु शासन निर्माण की प्रक्रिया को आरम्भ करता है परन्तु

व्यवहार में उसके पास न आरम्भ की और न निर्णय लेने की शक्ति है। यह शक्ति प्रधानमंत्री और मन्त्रिमण्डल के पास है। निस्सन्देह सम्प्रभु प्रधान मन्त्री को नियुक्त करता है, परन्तु उसका यह विशेषाधिकार स्वचालित क्रिया एवं परम्पराओं द्वारा मर्यादित है। सम्प्रभु कॉमन सभा में बहुमत प्राप्त दल के स्वीकृत नेता को ही प्रधान मन्त्री पद पर नियुक्त कर सकता है। सरकार के संसद में (कॉमन सभा में) पराजित होने एवं प्रधानमन्त्री के त्यागपत्र देने की स्थिति में सम्प्रभु विपक्ष के स्वीकृत नेता को ही सरकार निर्माण का निमन्त्रण दे सकता है। अन्य स्थितियों में भी अर्थात् जब कॉमन सभा में किसी राजनीतिक दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो अथवा बहुमत दल का कोई स्वीकृत नेता न हो अथवा नेता पद के लिए दो अथवा दो से अधिक दावेदार हों अथवा राष्ट्रीय एवं आर्थिक संकट की स्थिति में भी सम्प्रभु नेता को (प्रधानमन्त्री को) प्रस्तुत नहीं कर सकता। स्वीकृत नेता को प्रस्तुत करना राजनीतिक दल अथवा दलों का उत्तरदायित्व है सम्प्रभु का नहीं। दूसरे शब्दों में, सरकार निर्माण करने का उत्तरदायित्व प्रधानमन्त्री का है, सम्प्रभु का नहीं।

सिद्धान्ततः सम्प्रभु मन्त्रियों को नियुक्त करता है और वे उसके प्रसाद पर्यन्त अपने पद पर बने रहते हैं परन्तु व्यवहार में सभी प्रधानमन्त्री के परामर्श पर नियुक्त किये जाते हैं और उसी परामर्श पर उन्हें पदच्युत किया जाता है। मन्त्रिमण्डल सम्प्रभु की इच्छा से शासन सत्ता को प्राप्त नहीं करता वह जन इच्छा से सत्ता प्राप्त करता है और जन इच्छा के विरोधी होने पर ही वह सत्ताच्युत होता है। दूसरे शब्दों में, मन्त्रिमंडल (सरकार) के कॉमन सभा अथवा निर्वाचनों में पराजित होने पर ही सत्ताच्युत होता है। इस तरह निर्वाचक मण्डल मन्त्रिमण्डल का पोषक है सम्प्रभु नहीं। ब्रिटेन में सरकारें जनमत से बनती व बिगड़ती हैं सम्प्रभु की इच्छा से नहीं। सम्प्रभुता निर्वाचक मंडल में निवास करती है सम्प्रभु में नहीं। सम्प्रभु की मृत्यु से संसद के कार्यकाल अथवा क्राउन के अधीन कार्यरत पदाधिकारियों पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता।

सिद्धांततः शासन सत्ता का प्रयोग सम्प्रभु के नाम पर होता है परन्तु व्यवहार में उसका प्रयोग प्रधानमन्त्री के नेतृत्व में मन्त्रिमण्डल करता है। ब्रिटेन में प्रचलित ये दो कहावतें सम्प्रभु की वस्तुस्थिति को प्रकट करती हैं, 'सम्राट राज्य करता है शासन नहीं, शासन तो मन्त्रिमण्डल करता है।" "सम्राट कोई गलती नहीं करता", क्योंकि वह कोई गलती नहीं करता अतः वह किसी को कोई गलत कार्य करने के लिए कह भी नहीं सकता। दूसरे शब्दों में सम्प्रभु क्राउन की शक्तियों के प्रयोग के लिए उत्तरदायी नहीं। सम्प्रभु उत्तरदायित्व से उन्मुक्त है। दूसरी ओर, मन्त्रिमण्डल क्राउन की शक्तियों के प्रयोग के लिए उत्तरदायी है। मन्त्रिमण्डल संसद के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी है और संसद के माध्यम से निर्वाचक मण्डल के प्रति उत्तरदायी है। यही कारण है कि क्राउन के प्रत्येक कार्य के लिए किसी न किसी मन्त्री को उत्तरदायी बनना पड़ता है। क्राउन के प्रत्येक कार्य पर किसी न किसी मन्त्री के प्रति हस्ताक्षर होते हैं।

सिद्धांतत मन्त्रिमण्डल सम्प्रभु की परामर्शदात्री निकाय है परन्तु व्यवहार मे मन्त्रिमण्डल शक्तिशाली है। सिद्धांतत मन्त्रिमण्डल के परामर्श को स्वीकार अथवा अस्वीकार करना सम्प्रभु पर निर्भर करता है परन्तु व्यवहार मे सम्प्रभु उस परामर्श को मानने के लिए बाध्य है। वर्तमान समय मे स्थिति यह है कि सम्प्रभु परामर्श देता है और मन्त्रिमण्डल निर्णय लेता है। जैसा कि गूच ने कहा है कि "सम्राट परामर्श दे सकता है और देता भी है परन्तु निर्णय मन्त्री ही करता है।" स्वय सम्राट जार्ज II ने कहा था कि "मन्त्रिमण्डल वास्तविक सम्राट है।" जेनिंग्स ने भी लिखा है कि "क्राउन महत्ता का प्रतीक है, क्षमता का नहीं।'

सिद्धान्तत सम्प्रभु ससद के अधिवेशन बुलाता है उसका सत्रावसान करता है तथा उसे विघटित करता है परन्तु व्यवहार मे वह इन विशेषाधिकारो का प्रयोग प्रधानमन्त्री के परामर्श पर ही करता है। पिछले 100 वर्षो से किसी सम्प्रभु ने प्रधानमन्त्री के परामर्श के बिना न तो किसी सरकार को पदच्युत किया है और न ससद को विघटित किया है।

सिद्धांतत सम्प्रभु कानूनो का निर्माता है परन्तु व्यवहार में यह शक्ति ससद को हस्तान्तरित कर दी गयी है। आज ससद ही कानूनो के निर्माण की एकमात्र निकाय है। निस्सन्देह सम्प्रभु ससद द्वारा पारित विधेयका पर निषेधाधिकार का प्रयोग कर सकता है, परन्तु 1707 से किसी सम्प्रभु ने इस निषेधाधिकार का प्रयोग नही किया। सन् 1707 मे साम्राज्ञी ऐन ने स्काच मिलिशिया विधेयक (The Scotch Militia Bill) पर निषेधाधिकार का प्रयोग किया था और जार्ज III ने अपनी गतिविधियो से कैथोलिक उद्धार विधेयक को अवरुद्ध कर दिया था परन्तु आज कोई सम्प्रभु ऐसा नही कर सकता। यदि कोई सम्प्रभु ऐसा करता है तो वह राजतन्त्र के अस्तित्व का खतरा मोल लेकर ही ऐसा कर सकता है।

सिद्धांतत सम्प्रभु अपराधियो को क्षमा प्रदान कर सकता है परन्तु व्यवहार मे वह इस विशेषाधिकार का प्रयोग गृहमन्त्री के परामर्श पर करता है।

ऑग और जिंक ने ब्रिटिश सविधान को सिद्धांतत निरकुश राजतन्त्र, स्वरूप मे सीमित राजतन्त्र और व्यवहार मे लोकतन्त्रात्मक गणराज्य की सज्ञा दी है। परन्तु वर्तमान समय मे ब्रिटिश सविधान को निरकुश राजतन्त्र की सज्ञा नहीं दी जा सकती क्योंकि सम्प्रभु ने जैसा कि लास्की ने कहा है, "अपने आपको लोकतन्त्र के हाथो बेच दिया है। केवल इस अर्थ मे ब्रिटिश सविधान को राजतन्त्रात्मक सविधान की सज्ञा दी जा सकती है कि सम्प्रभु का पद वशानुगत है निर्वाचित नही। ब्रिटिश सविधान को सीमित राजतन्त्र की भी सज्ञा नही दी जा सकती क्योंकि किसी सविधि ने उसकी शक्तियो को मर्यादित अथवा सीमित नही किया यद्यपि परम्पराओ ने उसकी शक्तियो का अपहरण कर लिया है। ब्रिटिश सविधान एक लोकतन्त्रात्मक गणराज्य है, यह "मुकुटयुक्त गणराज्य" है। यहाँ सम्प्रभुता जनसमूह मे निवास

करती हैं सम्प्रभु से नहीं, जनता शासन सत्ता का स्रोत है, सरकारें जनमत से बनती और बिगड़ती हैं, कानून जन इच्छा की अभिव्यक्ति हैं, नागरिक स्वतन्त्रतायें सुनिश्चित एवं सुरक्षित है, आदि।

2 संसद के सम्बन्ध में अवास्तविकतायें—सिद्धान्ततः संसद सर्वोच्च है। उसकी कानून निर्माण की शक्ति असीमित है। वह किसी भी प्रकार के संवैधानिक एवं साधारण कानून का निर्माण कर सकती है। डी लोम ने ठीक लिखा है कि 'ब्रिटिश संसद पुरुष को स्त्री और स्त्री को पुरुष बनाने के अतिरिक्त कुछ भी कर सकती है।" ब्रिटिश संसद द्वारा पारित विधियाँ को कार्यपालिका निषेधाधिकार अथवा न्यायपालिका के पुनरावलोकन का भय नहीं होता। उसके द्वारा पारित विधियों की वैधानिकता को न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती और न्यायालय उन्हें अवैध घोषित नहीं कर सकता।

व्यवहार में ब्रिटिश संसद की सर्वोच्चता एवं उसके कानून निर्माण करने की शक्ति असीमित नहीं। उस पर मनोवैज्ञानिक, नैतिक एवं राजनीतिक सीमायें है। वह किसी ऐसे कानून का निर्माण नहीं कर सकती जिसे ब्रिटिश जनमत एवं समाज स्वीकार नहीं करता। दूसरे, संसद की शक्तियाँ वस्तुतः मन्त्रिमण्डल को हस्तान्तरित कर दी गयी है। वर्तमान समय में संसद मन्त्रिमण्डल के निर्देशन एवं मार्गदर्शन में ही कार्य करती है। मन्त्रिमण्डल ही इस बात का निर्धारण करता है कि कौन कौन-सी विधियाँ पारित की जायेंगी, कौन-कौन से संशोधन पारित किये जायेंगे, कौन-कौन से कर लगाये जायेंगे तथा कौन-कौन-सी सन्धियाँ एवं समझौते किये जायेंगे। निस्सन्देह संसद प्रश्नों, पूरक प्रश्नों, स्थगन प्रस्तावों, निन्दा प्रस्तावों एवं अविश्वास के प्रस्ताव के माध्यम से मन्त्रिमण्डल को नियन्त्रित रख सकती है परन्तु व्यवहार में संसद मन्त्रिमण्डल के हाथों की कठपुतली है। जैसाकि वाल्टर बेजहाट ने कहा है कि मन्त्रिमण्डल "एक सृष्टि है परन्तु इसे अपने सृष्टिकर्ताओं को नष्ट करने की शक्ति प्राप्त है। यह अपने उद्‌भव में व्युत्पादित है परन्तु अपनी क्रिया में यह विनाशकारी है।" जब तक संसद में मन्त्रिमण्डल का ठोस बहुमत है संसद मन्त्रिमण्डल की इच्छाओं को पंजीकृत करने वाली निकाय से अधिक कुछ नहीं।

3 शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त के सम्बन्ध में अवास्तविकतायें—ब्रिटिश संविधान में ऐसा प्रतीत होता है कि शक्ति पृथक्करण का सिद्धान्त विद्यमान है। वहाँ कार्यपालिका शक्ति मन्त्रिमण्डल में व्यवस्थापिका शक्ति संसद में और न्यायिक शक्ति न्यायपालिका में विद्यमान है परन्तु यह अवास्तविकता एवं भ्रम है। इसी भ्रम के कारण माण्टस्क्यू ने अपनी रचना स्पिरिट ऑफ लॉज में ब्रिटेन को शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का सर्वोत्तम उदाहरण स्वीकार किया था। वस्तुतः ब्रिटेन में शक्ति-पृथक्करण का सिद्धान्त विद्यमान नहीं और संसदात्मक प्रणाली में जहाँ कार्यपालिका

और व्यवस्थापिका मे निरंतर घनिष्ठ सम्बन्ध बना रहता है और ब्रिटेन जिसका सर्वोत्तम उदाहरण है। वहा शक्ति पृथक्करण का सिद्धांत विद्यमान नही हो सकता। इस प्रणाली म मन्त्रिमण्डल (कार्यपालिका) के सभी सदस्य व्यवस्थापिका के सदस्य होते है और उसके प्रति उत्तरदायी होते है। प्रत्यायोजित विधान (Delegated Legislation) ने कार्यपालिका को "लघु विधानमण्डल" और प्रशासनिक न्याय ने उसे "लघु न्यायपालिका" बना दिया है। ब्रिटेन में लार्ड चासलर की स्थिति शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत के ठीक विपरीत है। वह एक ही समय पर व्यवस्थापिका अध्यक्ष (लाड सभा का अध्यक्ष), मन्त्रिमण्डल का सदस्य एव न्यायपालिका का सभापति (जब लाड सभा न्यायालय के रूप म कार्य करती है) होता है। इस तरह लार्ड चासलर एक ही समय पर व्यवस्थापिका का सदस्य होने से विधि निर्माण के कार्य मे हिस्सा लेता है मन्त्रिमण्डल का सदस्य होने से कार्यपालिका के कार्य मे हिस्सा लेता है और न्यायापालिका का अध्यक्ष होता है। सक्षेप म, ब्रिटेन म सरकार के तीनो अ गो म पारस्परिक निर्भरता पाई जाती है, जैसाकि जॉन प्रोकेट ने कहा है कि "मन्त्रिगण कार्यपालिका और व्यवस्थापिका दोनो के सदस्य होते हैं। विधि लार्ड म न्यायपालिका और व्यवस्थापिका दोनो के सदस्य होते है और लार्ड चासलर व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका तीनो का ही सदस्य होता है।"

4 **लार्ड सभा के सम्बन्ध मे अवास्तविकतायें**—सिद्धांतत लार्ड सभा के पास सर्वोच्च न्यायिक शक्ति है और वह अपील का अन्तिम न्यायालय है परन्तु व्यवहार म लॉर्ड सभा की न्यायिक शक्तियां का प्रयोग केवल लॉ लार्डस करते है।

## समीक्षा प्रश्न

1 'इगलण्ड मे संविधान नाम की कोई वस्तु नही है।" (डी टॉकविल) इस कथन की व्याख्या कीजिए।

2 ब्रिटिश संविधान "संयोग और विवेक का शिशु है।" (लिटन स्ट्रेची) समझाइये।

3 'ब्रिटिश संविधान विकास का परिणाम है न कि रचना का।" इस कथन की समीक्षा कीजिए।

4 "अ ग्रेजी संविधान म जो दिखाई देता है वह है नही और जो है वह दिखाई नही देता।" इस कथन का विवेचन कीजिए।

5 ब्रिटिश संविधान "एक दस्तावेज नही बल्कि सैंकडो दस्तावेजो का संग्रह है। यह एक स्रोत नही बल्कि सैंकडो स्रोतो से बना है।" (मुनरो) इस कथन का विवेचन कीजिए।

6 ब्रिटिश संविधान "आकस्मिक घटनाओं और उच्चकोटि की योजना की संतान है।" समझाइये।

7 ब्रिटिश संविधान के आधारों अर्थात अवयवों (स्रोतों) की विवेचना कीजिए।

8 ब्रिटिश संविधान "सिद्धान्तत निरकुश राजतन्त्र, स्वरूप में सीमित राजतन्त्र और व्यवहार में लोकतन्त्रात्मक गणराज्य है।" (ऑग और जिंक) इस कथन की विवेचना कीजिए।

---

# 3

# ब्रिटिश संविधान की प्रमुख विशेषतायें
## (Salient Features of the British Constitution)

ब्रिटिश संविधान की प्रमुख विशेषतायें निम्न हैं—

**1 अलिखित संविधान** - वर्तमान समय मे संयुक्त राष्ट्र संघ के 159 सदस्य देश है । ब्रिटेन ही एक ऐसा देश है जिसका संविधान अलिखित है । ब्रिटिश इतिहास मे केवल क्रॉमवल काल, विशेषकर 1653 से 1660 तक का काल, ही एक ऐसा काल है जब ब्रिटेन को राज-प्रपत्र (Instrument of Government) द्वारा शासित किया गया था । शेष सभी समयो पर ब्रिटेन अभिसमयो रूढियो एव प्रथाओ द्वारा शासित होता रहा है । दूसरे शब्दो मे, अलिखित नियमों, संवैधानिक परम्पराओ और संवैधानिक व्यवहार के नियमों द्वारा शासित होने के कारण ही ब्रिटिश संविधान को अलिखित संविधान कहा जाता है ।

ब्रिटेन मे राजनीतिक संस्थाओ के सुधार के लिए अनेक बार गम्भीर राजनीतिक संकट उत्पन्न हुए है जैसाकि 1688, 1909–1910, 1936, 1973 आदि मे हुए थे परन्तु कभी भी औपचारिक या निर्मित संविधान की माग नही की गयी और न अमरीका भारत, फ्रास या सोवियत संघ की भांति संविधान निर्माण के लिए किसी संवैधानिक सम्मेलन सभा, समिति या आयोग की स्थापना की गयी । ब्रिटिश लोग व्यवहारवादी है सिद्धान्तवादी नहीं । वे कानूनी नियमो और सरक्षण पर कम निर्भर करते है और राजनीतिक एव लोकतान्त्रिक सिद्धांतो पर अधिक निर्भर करते है । यही कारण है कि उन्होने अपने राजनीतिक दर्शन को कभी मूल विधि या संविधान (Fundamental Law or Constitution) का रूप नही दिया बल्कि महत्वपूर्ण राजनीतिक घटनाओ के विशेष परिणामो को विधि का रूप देने के लिए संविधि (Statute) का सहारा लिया । सन 1969 मे स्थापित किये गये रॉयल कमीशन ने अपनी बहुमत रिपोट (किलब्रेन्डन रिपोट, पैरा 14) मे कहा था कि "उसका इरादा सम्पूर्ण संविधान पर विचार करना नहीं था और न ही यह व्यवहार्य होता ।" स्पष्ट है कि ब्रिटिश लोग लिखित संविधान मे विश्वास नही करते ।

लिखित संविधानों में सरकार के ढांचे और शक्तियों को स्पष्ट रूप से परिभाषित किया जाता है जैसाकि अमरीकी या भारतीय संविधान में किया गया है। उसकी एक प्रमाणित प्रतिलिपि भी उपलब्ध होती है जिससे संदर्भों और विचलनों (Points of reference and departure) दोनों का पता चल जाता है। परंतु ब्रिटेन जैसे अलिखित संविधान में सरकार के ढांचे और शक्तियों के लिए कोई लिखित एवं प्रमाणित दस्तावेज नहीं है। उसके नियम किसी एक स्थान पर लिपिबद्ध नहीं है। उसके नियम अनेक प्रपत्रों, संविधियों, न्यायिक निर्णयों, सामान्य विधि के नियमों, पूर्वोदाहरणों, रूढ़ियों आदि में बिखरे पड़े है। इनमें सन्दर्भ और विचलन को ढूंढना कठिन है। सम्भवतः इन्हीं आधारों पर ही टाकविल ने कहा था कि "इंगलैण्ड में संविधान नाम की कोई चीज नहीं।"

2 अलिखित होते हुए भी लिखित संविधान—ब्रिटिश संविधान उन अर्थों में एक सुनिश्चित और निर्मित संविधान नहीं जिस प्रकार अमरीका का संविधान या भारत का संविधान है। परन्तु इसका यह अर्थ नहीं कि ब्रिटेन में संवैधानिक कानूनों का कोई ढांचा नहीं। ब्रिटेन का संवैधानिक ढांचा है परंतु वह मुख्यतः परम्परा, सामान्य विधि, न्यायिक निर्णय आदि पर आधारित है और अंशतः संविधि (Statute) पर आधारित है। संविधियों द्वारा निर्मित ढांचा ही ब्रिटिश संविधान का लिखित अंश है। उदाहरणतः सन् 1689 के अधिकार पत्र और 1701 के व्यवस्था अधिनियमों ने सम्राट की शक्तियों को सीमित कर दिया, सन 1707 के एक्ट ऑफ यूनियन ने यूनाइटेड किंगडम की संसद की रचना की और उसके संवैधानिक क्षेत्राधिकार को निश्चित किया, सन् 1911 और 1949 के संसदीय अधिनियमों ने संसद के दोनों सदनों के सम्बन्धों को निश्चित कर दिया, सन् 1911 के संसदीय अधिनियम ने संसद के कार्यकाल को पांच वर्ष निश्चित कर दिया, सन् 1958 और 1963 के पीयरेज एक्टों ने लार्ड सभा की रचना में सुधार किये, सन् 1832, 1867, 1884, 1918, 1928 और 1969 के अधिनियमों ने मताधिकार को निश्चित किया आदि-आदि।

3 लचीला संविधान—ब्रिटिश संविधान अलिखित होने से लचीला है। वस्तुतः यह विश्व का सबसे लचीला संविधान है। इसमें संवैधानिक कानून और साधारण कानून में कोई भिन्नता नहीं की जाती। संसद संवैधानिक कानून को उसी प्रक्रिया द्वारा निर्मित, संशोधित एवं रद्द कर सकती है जिस प्रकार वह साधारण कानून को निर्मित, संशोधित एवं रद्द कर सकती है। इस दृष्टि से ब्रिटिश संविधान अमरीका जैसे कठोर संविधानों से भिन्न है। लिखित संविधानों में संवैधानिक कानूनों और साधारण कानूनों में भिन्नता की जाती है। इनमें संवैधानिक कानूनों में परिवर्तन करने के लिए विशेष प्रक्रिया का अनुसरण करना पड़ता है।

ब्रिटिश संविधान की विशेषता यह है कि यह अत्यधिक लचीला होते हुए भी अस्थिरता को जन्म नहीं देता और सरकार निरंकुश भाव से संवैधानिक कानूनों में परिवर्तन नहीं करती। व्यवहार में सरकार आम चुनावों में जनादेश प्राप्त करके ही संविधान में गम्भीर परिवर्तन करती है।

**4 इसका विकास हुआ है निर्माण नहीं**—ब्रिटिश संविधान अमरीका के संविधान की भांति किसी फिलाडेल्फिया सम्मेलन या भारतीय संविधान की भांति किसी संवैधानिक सभा या सोवियत संघ के संविधान की भांति किसी संवैधानिक आयोग के प्रयत्नों या विचार-विमर्श का परिणाम नहीं, "इसे कभी किसी सम्प्रभु ने लागू नहीं किया। इसका विकास शताब्दियों से धीरे-धीरे होता रहा है। इसके विकास की प्रक्रिया आज भी जारी है।" जैसाकि **ऑग** ने कहा है कि "ब्रिटिश संविधान एक सचेष्ट जीवधारी के समान है जिसमें निरन्तर और स्थाई विकास की क्षमता है।" **लिटन स्ट्रेची** ने भी कहा है कि ब्रिटिश संविधान "संयोग और विवेक का शिशु है।"

ब्रिटिश संविधान की विशेषता यह है कि उसकी सभी महत्वपूर्ण राजनीतिक संस्थाओं का विकास हुआ है उनका निर्माण नहीं किया गया। उदाहरणतः उसकी द्वि सदनात्मक व्यवस्था, मन्त्रिमण्डलात्मक व्यवस्था, संवैधानिक या सीमित राजतन्त्र प्रधान मन्त्री का पद आदि सभी संस्थायें विकास का परिणाम हैं। इनकी योजना-बद्ध ढंग से रचना नहीं की गयी।

**5 सिद्धान्त और व्यवहार में अन्तर**—इसे "ब्रिटिश संविधान की अवास्तविकता" भी कहा जाता है। इसी विशेषता को इन शब्दों में भी व्यक्त किया जाता है कि "ब्रिटिश संविधान में जो दिखाई देता है वह है नहीं और जो है वह दिखाई नहीं देता।" जैसाकि **ऑग और जिंक** ने कहा है कि सिद्धान्त और व्यवहार में अन्तर सभी संविधानों में पर्याप्त रूप में पाया जाता है परन्तु जिस मात्रा में यह ब्रिटिश शासन व्यवस्था का ताना-बाना बन गया है वैसा अन्य किसी शासन व्यवस्था में नहीं।"

ब्रिटिश संविधान की इस विशेषता को तीन संस्थाओं में देखा जा सकता है (a) सम्प्रभु के सम्बन्ध में, (b) संसद के सम्बन्ध में और (c) शक्ति पृथक्करण के सम्बन्ध में।

(a) सम्प्रभु के सम्बन्ध में सिद्धान्त और व्यवहार में अन्तर—ब्रिटेन में सिद्धान्ततः शासन सम्प्रभु का शासन है, शासन की सारी शक्ति सम्प्रभु में निहित है, प्रशासन का सारा कार्य सम्प्रभु के नाम पर होता है। परन्तु व्यवहार में ब्रिटेन में वैधानिक सत्य राजनीतिक सत्य नहीं, सम्प्रभु की शक्तियां उसकी निजी शक्तियां नहीं, उसकी शक्तियां क्राउन की शक्तियां हैं और क्राउन ही उन शक्तियों का

वास्तविक उपयोग करता है। ब्रिटेन में सम्राट राज्य करता है शासन नहीं करता, शासन तो मन्त्रिमण्डल करता है। जैसाकि सम्राट जार्ज II ने कहा था कि 'मन्त्रिगण वास्तविक सम्राट है। इसी प्रकार सिद्धांतत सम्प्रभु कानून का निर्माता, न्याय शक्ति का स्रोत और धर्म का प्रतीक है। परन्तु व्यवहार में कानून निर्माण की शक्ति संसद को, न्याय शक्ति न्यायालयों को और धार्मिक शक्ति इंगलैण्ड के स्थापित चर्च को हस्तान्तरित कर दी गयी है।

(b) संसद के सम्बन्ध में सिद्धांत और व्यवहार में अन्तर—सिद्धान्तत संसद सर्वोच्च है, उसकी विधि निर्माण की शक्ति पर कोई सीमायें नहीं, उसकी विधियों पर कार्यपालिका या न्यायपालिका वीटो लागू नहीं होता। परन्तु व्यवहार में संसद मन्त्रिमण्डल के निर्देशन और मार्गदर्शन में कार्य करती है। मन्त्रिमण्डल ही इस बात को निर्धारित करता है कौन-कौन सी विधियां पारित की जायेंगी, कौन कौन से संशोधन किये जायेंगे, कौन कौन से कर लगाये जायेंगे और कौन-कौन सी सन्धियां की जायेंगी। ब्रिटिश संसद किसी ऐसे कानून का निर्माण नहीं कर सकती जिसे ब्रिटिश जन स्वीकार नहीं करता अथवा जिसके लिए सरकार को जनादेश प्राप्त नहीं होता।

(c) शक्ति पृथक्करण के सम्बन्ध में सिद्धांत और व्यवहार में अन्तर—सिद्धान्तत ऐसा प्रतीत होता है कि ब्रिटेन में शक्ति पृथक्करण का सिद्धान्त विद्यमान है। यहां विधायी शक्ति संसद में, कार्यपालिका शक्ति मन्त्रिमण्डल में और न्यायिक शक्ति न्यायालयों में है। ब्रिटिश न्यायालय स्वतन्त्र और निष्पक्ष है न्यायालय के निर्णयों की संसद में आलोचना नहीं की जा सकती। इस पर भी ब्रिटेन में शक्ति पृथक्करण का सिद्धांत विद्यमान नहीं। प्रथम कार्यपालिका का निर्माण संसद से होता है, और न्यायपालिका संसद के अधिनियमों को अवैध घोषित कर रद्द नहीं कर सकती। दूसरे लार्ड चान्सलर एक ही समय पर लार्ड सभा का अध्यक्ष, मन्त्रिमण्डल का सदस्य और न्यायपालिका का सभापति होता है। जैसाकि जॉन प्राफट ने कहा है कि "मन्त्रिगण कार्यपालिका और व्यवस्थापिका दोनों के सदस्य होते हैं विधि लार्ड में न्यायपालिका और व्यवस्थापिका दोनो के सदस्य होते हैं और लार्ड चांसलर व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका तीनों का ही सदस्य होता है।"

6 संसदीय सर्वोच्चता—संसद ब्रिटिश संवैधानिक व्यवस्था की केन्द्र है। इसीलिए यहां संसद की सम्प्रभुता, संसदीय सर्वोच्चता या विधायी सर्वोच्चता की बात कही जाती है। संसद की विधि निर्माण करने की शक्ति असीम है, उसकी विधायी क्षमता पर कोई संवैधानिक या कानूनी सीमाये नहीं। संसद किसी प्रकार की संवैधानिक या साधारण विधि का निर्माण कर सकती है उसमे संशोधन कर सकती है तथा उसे समाप्त कर सकती है। विधि निर्माण के क्षेत्र में संसद का कोई

प्रतिद्वन्द्वी नहीं। संसद द्वारा पारित विधियों पर कार्यपालिका या न्यायपालिका का वीटो लागू नहीं होता। ब्रिटिश न्यायालयों का एक ही काम है, "संसदीय विधि को लागू करना।" संसद, जैसाकि क्विन्टिन हॉग ने कहा है जो चाहे कर सकती है और मनुष्यकृत विधि द्वारा जो परिणाम प्राप्य हैं उन्हें प्राप्त कर सकती है।

7 विधि का शासन—यह, जैसाकि डायसी ने कहा है, "ब्रिटिश संविधान का मूलभूत सिद्धान्त है।" इसका अर्थ है विधि सर्वोच्च है विधि सर्वोपरि है विधि सर्वव्यापी है। इसका अर्थ है विधि शासन करती है, शासन किसी व्यक्ति विशेष की इच्छा या मौज नहीं, शासन विधि अर्थात् संसद का दास है। इसका अर्थ है विधि नागरिक स्वतन्त्रताओं की संरक्षक है और उन्हें शासन की स्वेच्छाचारिता और पुलिस कानून से मुक्ति दिलाती है। जैसाकि डायसी ने कहा है कि 'किसी व्यक्ति को तब तक दण्डित नहीं किया जा सकता अथवा उसके शरीर अथवा उसकी सम्पत्ति को तब तक हानि नहीं पहुंचायी जा सकती जब तक सामान्य कानूनी प्रक्रिया से देश के सामान्य न्यायालयों में यह सिद्ध न हो जाये कि उसने किसी कानून की स्पष्ट उल्लंघना की है।" विधि के शासन का अर्थ है कि विधि के समक्ष सभी समान हैं और सभी को विधि का समान संरक्षण प्राप्त है। जैसाकि डायसी ने कहा है कि "न केवल कोई व्यक्ति कानून से ऊपर नहीं बल्कि प्रत्येक व्यक्ति चाहे उसका पद और स्थिति कुछ भी हो राज्य की सामान्य विधि के अधीन है और सामान्य न्यायालयों के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत आता है।' डायसी के ही शब्दों में, "हमारे लिए प्रधान मन्त्री से लेकर सिपाही अथवा एक कर वसूल करने वाले तक प्रत्येक पदाधिकारी का बिना कानूनी औचित्य के किये गये कार्य का उत्तरदायित्व उतना ही है जितना कि किसी अन्य नागरिक का होता है।" विधि के शासन का अर्थ है कि नागरिक स्वतन्त्रतायें न्यायालयों द्वारा सुरक्षित हैं अर्थात् ब्रिटिश नागरिकों की स्वतन्त्रतायें न्यायालयों द्वारा, विशेष विवादों में, दिये गये निर्णयों के फलस्वरूप सुनिश्चित की गयी है। ब्रिटिश संविधान की यह विशेषता अमरीका या भारतीय संविधान से बिल्कुल विपरीत है। अमरीका और भारत में नागरिक अधिकारों को संविधान द्वारा सुनिश्चित किया गया है।

8 संसदात्मक शासन प्रणाली—ब्रिटेन संसदात्मक शासन प्रणाली का घर है। वह इस प्रणाली की जननी है। इस प्रणाली की विशेषता यह है कि इसमें कार्यपालिका का स्वरूप दोहरा होता है—एक राज्याध्यक्ष होता है जो नाममात्र का अधिकारी होता है। वह अपने कार्यों के लिए स्वयं उत्तरदायी नहीं होता। दूसरा शासनाध्यक्ष होता है जो वास्तविक अधिकारी होता है। ब्रिटेन में सम्प्रभु नाममात्र का अधिकारी है और मन्त्रिमण्डल वास्तविक अधिकारी है। यद्यपि शासन की सारी शक्ति सिद्धान्ततः सम्प्रभु में निहित होती है परन्तु व्यवहार में उसका उपयोग मन्त्रिमण्डल करता है। दूसरे, इस प्रणाली में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में घनिष्ठ

सम्बन्ध निरन्तर बना रहता है। इसमें कार्यपालिका का निर्माण व्यवस्थापिका में बहुमत प्राप्त दल के सदस्यों से होता है। तीसरे, इसमें कार्यपालिका सामूहिक रूप से व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होती है और वह अपने पद पर तब तक बनी रहती है जब तक उस पर व्यवस्थापिका का विश्वास बना रहता है। **चौथे,** इस प्रणाली में मन्त्रिमण्डल प्रधानमन्त्री के नेतृत्व में कार्य करता है। वह मन्त्रिमण्डल का निर्माता, पोषणकर्त्ता और संहारकर्त्ता होता है।

**9 अभिसमय**–ब्रिटेन अभिसमयों की शास्त्रीय भूमि है। ये उसके शासन को मूल शक्ति प्रदान करते हैं। उसके प्राणहीन ढांचे को जीवन और गति देते हैं तथा कानून के सूखे ढांचे पर मांस चढ़ाते हैं। यदि ब्रिटिश संविधान में अभिसमयों का अध्ययन न किया जाये तो उसका अध्ययन ही अपूर्ण एवं अव्यावहारिक होगा। वस्तुतः ब्रिटिश शासन का हृदय अर्थात् केबिनेट शासन व्यवस्था अभिसमयों पर ही आधारित है। ब्रिटिश संविधान की विशेषता यह है कि उसके कानूनी तथ्यों को ज्यों का त्यों बनाये रखा गया है परन्तु अभिसमयों ने उन्हें नियमित और मर्यादित कर दिया है। उदाहरणतः साम्राज्ञी पहले की भांति आज भी प्रधानमन्त्री को नियुक्त करती है परन्तु उसका यह विशेषाधिकार इस अभिसमय द्वारा नियमित एवं मर्यादित है कि वह कामन सभा में बहुमत दल के नेता को ही प्रधान मन्त्री नियुक्त करती है और उसके परामर्श पर ही अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति करती है। ब्रिटिश शासन व्यवस्था को नियमित और मर्यादित करने वाले अन्य महत्वपूर्ण अभिसमय इस प्रकार हैं—(i) सम्प्रभु केबिनेट की बैठकों में उपस्थित नहीं होता और न ही वह उसकी अध्यक्षता करता है। (ii) मन्त्रिमण्डल प्रधान मन्त्री के नेतृत्व में कार्य करता है। (iii) मन्त्रिमण्डल संसद के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होता है। मन्त्री इकट्ठे ही तैरते और इकट्ठे ही डूबते हैं। (iv) वर्ष में एक बार संसद का अधिवेशन अवश्य होना चाहिए। (v) किसी सदन द्वारा पारित होने से पूर्व एक विधेयक के तीन वाचन होने चाहिए। (vi) एक बार स्पीकर सवदा स्पीकर, आदि आदि।

**10 सीमित या संवैधानिक राजतन्त्र**–बीसवीं शताब्दी लोकतन्त्र की शताब्दी है। फिर भी लोकतन्त्र की जननी, संसदों की जननी ब्रिटेन में राजतन्त्र एक जीवित वास्तविकता है। इसका कारण यह है कि ब्रिटिश लोग स्वभाव से रूढ़िवादी हैं क्रान्तिकारी नहीं। वे प्राचीन संस्थाओं में सुधार करना चाहते हैं उन्हें समाप्त करना नहीं चाहते। ब्रिटिश राजतन्त्र सबसे प्राचीन संस्था है। दूसरे, ब्रिटिश सम्राटों ने लोकतन्त्र के विकास का अवरुद्ध नहीं किया बल्कि, जैसा कि लास्की ने कहा है, उन्होंने अपने आपको "लोकतन्त्र के हाथों बेच दिया है।" वर्तमान समय में ब्रिटेन में सम्प्रभु राज्य करता है शासन नहीं करता। शासन तो मन्त्रिमण्डल करता है। रोनाल्ड ने ठीक लिखा है कि 'सम्राट जब इच्छा के अनुरूप राज्य करना है उसकी पद ग्रये ही लोकतन्त्र तानेदार नहीं बना राजतन्त्र समझदार बन गया

है ।" ब्रिटेन "समुकुट लोकतन्त्र" (Crownea democracy) और आच्छादित (बुरकापोश) गणतन्त्र (Veiled Republic) है ।

**11 मिश्रित सविधान**—ब्रिटिश सविधान मिश्रित सविधान का अद्वितीय उदाहरण है। वहा एक साथ राजतन्त्र, कुलीनतन्त्र और लोकतन्त्र निवास करते है। यदि सम्प्रभु राजतन्त्र का प्रतीक है, यदि लार्डसभा कुलीनतन्त्र की प्रतीक है तो कॉमन सभा लोकतन्त्र की प्रतीक है। इन तीनो मे लोकतन्त्र अधिक शक्तिशाली और सुदृढ है। जैसाकि ऑग और जिक ने कहा है कि ब्रिटिश सविधान सिद्धान्तत निरकुश राजतन्त्र, स्वरूप मे सीमित राजतन्त्र और व्यवहार मे लोकतन्त्रात्मक गणराज्य है।"

**12 आनुवशिक एव प्रजातन्त्रवादी तत्व**—ब्रिटिश सविधान मे अनुदारवादी और प्रगतिवादी तत्वो का अद्वितीय मिश्रण है। यहा सामन्तशाही और प्रजातान्त्रिक सिद्धातो का मिश्रण है। उदाहरणत जहा ब्रिटिश सम्प्रभु और लार्ड सभा अनुदारवाद और सामन्तवाद को अभिव्यक्त करते है, जहा सम्प्रभु का पद आनुवशिक है और लार्ड सभा के अधिकाश सदस्य आनुवशिकता के कारण लार्ड सभा की सदस्यता प्राप्त करते है वहा कॉमन सभा प्रगतिवादी और प्रजातन्त्रवादी तत्वो का स्थल है। कॉमन सभा ब्रिटिश जनता का प्रतिनिधित्व करती है। उसके सदस्यो का निर्वाचन नियतकालिक निर्वाचनो के माध्यम से होता है।

**13 एकात्मक शासन**—ब्रिटिश शासन एकात्मक शासन है। इसकी विशेषता यह है कि इसमे शासन की सारी शक्ति केन्द्रीय सरकार मे निहित है। इसमे राज्य के केन्द्रीय शासन और अधीनस्थ स्थानीय सरकारों मे शक्तियो का कोई सवैधानिक विभाजन नही किया गया। प्रशासन की सुविधा के लिए एकात्मक राज्य को जिलों, प्रान्तो, विभागो, काउण्टीज या कम्यूनो मे अवश्य बांटा गया है परन्तु उनकी कोई अपनी सवैधानिक शक्ति नही होती। वे उसी शक्ति का प्रयोग करते है जो केन्द्रीय सरकार उन्हे प्रदान करना चाहती है। सक्षेप मे एकात्मक शासन मे स्थानीय या क्षेत्रीय सरकारो का कोई अपना स्वतन्त्र या पृथक अस्तित्व नही होता। इस दृष्टि से ब्रिटिश शासन अमरीकी या भारतीय शासन से भिन्न है। अमरीका और भारत सघीय राज्य है। इनमे सविधान द्वारा शक्तियो का विभाजन केन्द्रीय (सघीय) शासन और उसके एकको (राज्यो) के शासन म किया गया है। इन देशो मे सघ के एकको का अपना स्वतन्त्र एव पृथक अस्तित्व है। सामान्यत केन्द्रीय सरकार और राज्य सरकारें एक दूसरे के क्षेत्र म हस्तक्षेप नहीं कर सकती।

**14 द्विदलीय प्रधान व्यवस्था**—ब्रिटेन म दलीय व्यवस्था के विकास के समय मे ही उसकी राजनीति पर दो प्रमुख दलो का प्रभुत्व रहा है। प्रारम्भ म दो दल थे केवेलियस और राउण्डहेड्स। उसके बाद ये टोरी और ह्विग और फिर ये

अनुदारवादी और उदारवादी। वर्तमान समय म प्रमुख दल है अनुदारवादी और मजदूर। ये दोनो दल अत्यधिक सुसगठित और शक्तिशाली दल है। इनकी जन साधारण म अपील व्यापक ह। इन्ह ही बारी-बारी से शासन सत्ता प्राप्त होती है और इन्ही म से किसी एक के नेता को प्रधानमत्री का पद और दूसरे के नेता को विपक्ष के नेता का पद प्राप्त होता है।

द्विदलीय प्रधान व्यवस्था का यह अर्थ नही कि ब्रिटेन मे अन्य दलों का अस्तित्व ही नही। ब्रिटन मे अन्य छोटे दल विद्यमान है परन्तु जन साधारण मे उनकी अपील इतनी नही कि उन्हे अकेले या सयुक्त रूप स सरकार निमाण का अवसर मिल सके। ब्रिटन के छोटे दलो के नाम है उदार, साम्यवादी, मजदूर क्रातिकारी नेशनल फ्रन्ट सोशल डेमोक्रेट्स, स्काटिश राष्ट्रवादी, प्लेड सिमरू, आदि।

**15 सीमित शक्ति पृथक्करण**—(इसकी व्याख्या ऊपर बिन्दु न 5 (c) मे "सिद्धात और व्यवहार मे अन्तर" के शीर्षक के अन्तगत की गयी ह। अत इसका अध्ययन उसी स्थान पर कीजिए)।

## समीक्षा प्रश्न

1 ब्रिटिश सविधान की प्रमुख विशेषताओ का वणन कीजिए।
2 ब्रिटिश सविधान "अलिखित होने हुए भी लिखित है।" इस कथन को समझाइये।

---

# 4

# अभिसमय
## (Conventions)

परिचय अथवा अभिसमय क्यो विकसित होते है ? सविधान का स्वरूप चाहे लिखित हो अथवा अलिखित, कठोर हो अथवा लचीला सघात्मक हो अथवा एकात्मक ससदात्मक हो अथवा अध्यक्षात्मक सभी मे समय, परिस्थिति और आवश्यकतानुसार अभिसमयो का विकास होता है। जैसाकि विलियम होल्डसवथ ने कहा है कि "जहा लिखित सविधान होता है वहा सभी समयो और सभी स्थानो पर अभिसमय का विकास अवश्य होता है।" अभिसमय सविधान को 'मूल शक्ति" प्रदान करते हैं, उनके प्राणहीन ढाचे को जीवन और गति प्रदान करते हैं, कानून के सूखे ढाचे पर मास चढाते हैं कठोर सविधान को लचीला और लचीले को व्यावहारिक बनाते हैं।

सविधान चाहे कितना ही विस्तृत एव सुस्पष्ट क्यो न हो वह निर्मित होते ही उस मात्रा म अपूर्ण हो जाता है जिस मात्रा मे वह निरन्तर परिवर्तनशील जीवन की पूर्णता को अभिव्यक्त करने तथा वास्तविकता को पहचानने म असमर्थ होता है। कोई भी सविधान भविष्य में उत्पन्न होने वाली प्रत्येक स्थिति का पूर्वानुमान नहीं कर सकता। सामान्य नियम भी प्राय अस्पष्ट और अनिश्चित होते है। अनेक बातो को सविधान पदाधिकारियो के विवेक पर छोड देता है। इन सब तथा अन्य अनेक बातो की व्यवस्था करने के लिए अर्थात् सविधान की अपूर्णताओं को दूर करने के लिए, नवीन स्थितियो की व्यवस्था करने के लिए, सामान्य नियमो की व्याख्या करने के लिए तथा विवेकाधिकार शक्तिया के प्रयोग की प्रक्रिया को नियमित करने के लिए अभिसमयो का विकास होता है। जैसाकि डायसी ने कहा है कि विवेकाधिकार शक्तियो के प्रयोग को नियमित करने के लिए ही परम्पराओं का विकास हुआ।" ऑग और जिंक ने भी कहा है कि अभिसमय कानून के सूखे ढाचे पर मांस चढाते हैं, कानूनी सविधान को कार्यरूप प्रदान करते हैं और उसे बदलती हुई सामाजिक आवश्यकताओं और राजनैतिक विचारों के अनुरूप बनाये रखते हैं।'

ब्रिटेन अभिसमयों की "शास्त्रीय भूमि" (Classical land of conventions) है। यदि ब्रिटिश संविधान से अभिसमयों को निकाल दिया जाय अथवा उनका अध्ययन न किया जाय तो वह न केवल पंगु बन जायगा बल्कि उसका अध्ययन अपूर्ण और अव्यावहारिक होगा। इसका मूल कारण यह है कि वहां अभिसमय शासन का अभिन्न अंग ही नहीं बल्कि सारी शासन पद्धति अभिसमयों पर आधारित है। ब्रिटिश शासन का हृदय अर्थात् केबिनेट शासन-व्यवस्था अभिसमयों पर आधारित है। निस्सन्देह ब्रिटिश संविधान में कानूनी तथ्यों को, उदाहरणतः सम्प्रभु के विशेषाधिकारों को अक्षुण्ण (ज्यों का त्यों) बनाये रखा गया है परन्तु अभिसमयों द्वारा उन्हें नियमित एवं मर्यादित किया गया है। उदाहरणतः ब्रिटेन में सम्राज्ञी का यह विशेषाधिकार आज भी अक्षुण्ण रूप से बना हुआ है कि "प्रधानमन्त्री की नियुक्ति सम्राज्ञी द्वारा की जाय" परन्तु सम्राज्ञी का यह विशेषाधिकार इस अभिसमय द्वारा नियमित है कि कामन सभा में बहुमत दल के नेता को ही प्रधानमन्त्री नियुक्त किया जाये तथा उसके परामर्श पर ही अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति किया जाय।

अभिसमयों का विकास केवल अलिखित संविधानों में ही नहीं होता बल्कि अमरीका जैसे लिखित संविधानों में भी उनका विकास होता है। चार्ल्स बीयर्ड का यह मत है कि अमरीकी संविधान के अन्तर्गत क्रान्तिकारी परिवर्तन, संशोधन तथा संविधि द्वारा नहीं लाये गये बल्कि प्रथाओं एवं अभिसमयों द्वारा लाये गये हैं जो शासनतन्त्र में क्रियाशील है। जिन व्यवस्थाओं का अमरीकी संविधान में उल्लेख तक नहीं उनका विकास अभिसमयों द्वारा हुआ है। उदाहरणतः अमरीकी में राष्ट्रपति के निर्वाचन की प्रत्यक्ष पद्धति, राष्ट्रपति के परामर्श के लिए केबिनेट व्यवस्था का विकास, कार्यपालिका समझौते, कांग्रेस की समिति प्रणाली, सीनेटोरियल शिष्टाचार, राजनैतिक दलों का विकास आदि अभिसमयों पर आधारित है।

अर्थ एवं परिभाषा—अभिसमय रीति-रिवाजों, प्रथाओं, परम्पराओं, लोकाचारों, रूढ़ियों, आदतों, स्वभाव, पूर्वोदाहरणों, समझौतों, अभ्यासों एवं चलन का ऐसा समूह है जो शासन को सरलता और सुविधापूर्वक चलाने में सहायक है। हरमन फाइनर के शब्दों में "अभिसमय राजनैतिक आचरण के वे नियम हैं जिनकी स्थापना परिनियमों, न्यायिक निर्णयों या संसदीय परम्पराओं के अन्तर्गत नहीं होती बल्कि उनसे पृथक, उनके पूरक के रूप में और उनके भिन्न उद्देश्यों की पूर्ति के लिए होती है।"

अभिसमय ऐसी संवैधानिक नैतिक संहिता का निर्माण करते हैं जो जन प्रभुता को सुनिश्चित करते हैं और संविधान को पूर्ण एवं वास्तविक बनाते हैं। वे ऐसे विधितर नियम (Non legal rules) हैं जो इस बात को नियमित करते हैं कि कानूनी नियमों का प्रयोग किस प्रकार किया जायेगा। इसीलिए जे. एस. मिल इन्हें 'अलिखित नियम' (Unwritten Maxims), एनसन इन्हें 'संवैधानिक परम्पराये' (Customs of the Constitution) और मार्शल एवं मूडी इन्हें "संवैधानिक

व्यवहार के नियम" (Rules of Constitutional Behaviour) की संज्ञा देते है। अभिसमयो को "परम्परागत समाज" (Traditional Understandings), "संवैधानिक नैतिकता" (Constitutional Morality), राजनतिक नैतिकता (Political Moralities), संवधानिक नियम (Constitutional Maxims) आचार संहिता (Moral Code), पूर्वोदाहरण (Precedents) आदि को संज्ञा भी दी जाती है।

अभिसमय सर्वोच्च कानून नही होते । न्यायालय उन्हें लागू नही करते । फिर भी ब्रिटिश समाज, ब्रिटिश राजनैतिक दल और ब्रिटिश शासन उन्हे स्वीकार करता है और कानूनो की भांति उनकी पालना करता है । कोई उनकी उपेक्षा नही करता, कोई उनकी उल्लघना नही करता। खेल के नियमो की भांति अर्थात् शासन को सुचारू रूप से चलाने के लिए, सभी उनका पालन करते है ।

**अभिसमय और कानूनो मे अन्तर**—अभिसमय और कानून एक नहीं। उनके स्रोत, क्षेत्र, शक्ति और बाध्यकारिता मे अन्तर है । ये अन्तर मुख्यत निम्न है—

1 अभिसमयो के स्रोत रीति-रिवाज, रुढियाँ, प्रथाये, पूर्वोदाहरण, आदत अथवा व्यवहार है जबकि कानूनो के स्रोत कानून निर्माण करने वाली सस्था, निकाय या शक्ति की इच्छा है । अभिसमय समाज की उपज है, कानून व्यवस्थापिका की उपज है ।

2 अभिसमय "रीति" का प्रतीक होने से बाध्यकारी नही होते जबकि कानून "शक्ति" का प्रतीक होने से बाध्यकारी होते है । अभिसमयो की उल्लघना किसी दण्ड को निमन्त्रण नही देती जबकि कानूनो की उल्लघना दण्ड को निमन्त्रण देती है । अभिसमयो के पीछे पशु एव दण्डात्मक शक्ति का अभाव होता है जबकि कानूनो के पीछे पशु एवं दण्डात्मक शक्ति होती है ।

3 अभिसमयो की मान्यता का आधार सुविधा और इष्टसिद्धि है जबकि कानून की मान्यता का आधार व्यवस्था, प्रभुशक्ति और सामाजिक सुदृढ़ता की भावना है।

4 अभिसमयो का क्षेत्र समाज है। वे अधिक से अधिक, राजनैतिक नैतिकता उत्पन्न करते है । कानूनो का क्षेत्र राज्य है । वे राजनैतिक अधिकारो और कर्तव्यो को उत्पन्न करते है ।

5 अभिसमयो को या निर्मित नहीं किया जाता, उनका क्रमिक विकास होता है। कानूनो को किसी व्यक्ति, सभा या सस्था द्वारा निर्मित किया जाता है, उनका विकास नही होता । कानूनो मे परिवर्तन अथवा सशोधन किया जा सकता है ।

6 अभिसमयो को न्यायालय का सरक्षण प्राप्त नही होता । न्यायालय उन्हें लागू नही करते और न ही उनकी उल्लघना होने पर कोई राहत प्रदान करते है। दूसरी ओर कानून को न्यायालय का सरक्षण प्राप्त होता है, न्यायालय उन्हे लागू करती है और उनकी उल्लघना होने पर राहत प्रदान करते है ।

7 अभिसमय, रीतियों और परम्पराओं पर आधारित होने से, अनिश्चित और अस्पष्ट होते हैं परन्तु कानून, लिखित और निर्मित होने से निश्चित और स्पष्ट होते हैं ।

**अभिसमय कानून के पूरक के रूप में**—अभिसमय कानून के प्रतिद्वन्दी नहीं होते। वे कानून का स्थान लेना नहीं चाहते । वे कानून के पूरक होते हैं, उनके अन्तरालों को भरते हैं तथा उन्हें समयानुकूल बनाने में सहायक होते हैं । जैसा कि **ग्राम और जिंक** ने कहा है कि "अभिसमय उन समझौतों, आदतों अथवा प्रथाओं से मिल कर बनते हैं जो राजनैतिक नैतिकता के नियम मात्र होने पर भी बड़ी से बड़ी सार्वजनिक सत्ताओं के दैनिक सम्बन्धों एवं गतिविधियों के अधिकांश भाग का नियमन करते हैं । वे कानून के सूखे ढाँचे पर मांस चढ़ाने का कार्य करते हैं, कानूनी संविधान को चालू रखते हैं तथा उसे बदलती हुई सामाजिक आवश्यकताओं और राजनैतिक विचारों के अनुसार संशोधित करते रहते हैं ।" **सर आइवर जेनिंग्स** ने भी लिखा है कि "अभिसमयों का निर्माण पहले कानून के आधार पर होता है परन्तु जब उनकी स्थापना हो जाती है तो वे कानून के आधार बन जाते हैं ।"

ब्रिटेन में अभिसमय कानून के पूरक मात्र ही नहीं हैं । अनेक बार अभिसमय कानून का रूप धारण कर लेते हैं । उदाहरणतः ब्रिटेन में मन्त्रिमण्डलात्मक शासन व्यवस्था का उदय अभिसमय के रूप में हुआ था परन्तु 1937 के सम्राट् के मन्त्रिगण अधिनियम ने इस शासन व्यवस्था को मान्यता दे दी । सन् 1911 के संसदीय अधिनियम ने लार्ड सभा की वित्तीय शक्तियों से सम्बन्धित इस अभिसमय को कानूनी रूप दे दिया कि वह वित्तीय विधेयकों पर अपने निषेधाधिकार का प्रयोग नहीं करेगी । इस अधिनियम ने लार्ड सभा की अन्य विधायी शक्तियों को भी सीमित कर दिया ।

## अभिसमयों के उदाहरण

ब्रिटेन में संवैधानिक अभिसमयों का क्षेत्र अत्यधिक व्यापक है । इन्हें निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

### A सम्प्रभु से सम्बन्धित अभिसमय

*(i) सम्प्रभु अपने मन्त्रियों के परामर्श पर कार्य करता है ।*

(ii) सम्प्रभु कॉमन सभा में बहुमत प्राप्त दल के नेता को प्रधानमन्त्री नियुक्त करता है तथा उसके परामर्श पर अन्य मन्त्रियों को नियुक्त करता है अर्थात् प्रधान मन्त्री द्वारा निर्मित मन्त्रिमण्डल को सम्प्रभु अपना मन्त्रिमण्डल स्वीकार कर लेता है ।

(iii) सम्प्रभु केबिनेट की बैठकों की न तो अध्यक्षता करता है और न उसकी बैठकों में उपस्थित होता है ।

(iv) सम्प्रभु प्रधानमन्त्री के परामर्श पर कॉमन सभा को भंग करता है ।

(v) सरकार के त्यागपत्र देने पर सम्प्रभु विपक्ष के नेता को सरकार निर्माण के लिए निमन्त्रण देता है।

(vi) ससद के दोनों सदनो द्वारा पारित विधेयक पर सम्प्रभु अपने निषेधाधिकार (veto) का प्रयोग नही करता।

**B केबिनेट से सम्बन्धित अभिसमय**

( ) प्रधानमन्त्री कामन सभा का सदस्य होना चाहिए।

(ii) प्रधान मन्त्री केबिनेट की रचना करता है तथा उसके सदस्यो की सख्या निर्धारित करता है।

(iii) केबिनेट के सदस्यो का चयन ससद के सदस्यो अर्थात् बहुमत दल के सदस्यो मे से किया जाता है।

(iv) कॉमन सभा के विश्वास पर ही सरकार अपने पद पर बनी रहती है।

(v) किसी मुख्य मुद्दे पर पराजित होने पर सरकार त्यागपत्र दे देती है अथवा सम्प्रभु को परामर्श देकर कॉमन सभा को भग करवा कर नव निर्वाचन कराती है।

(vi) सामान्य निर्वाचनो मे पराजित होने पर सरकार तत्काल त्यागपत्र दे देती है।

(vii) केबिनेट सामूहिक रूप से ससद के प्रति उत्तरदायी होती है। मन्त्री इकट्ठे ही तैरते और इकट्ठे ही डूबते है।

(viii) सरकार ससद के प्राधिकार (Authority) के बिना दूसरे देशो से सन्धियां तो कर सकती है परन्तु युद्ध और शान्ति की घोषणायें ससद के अनुमोदन पर ही कर सकती है।

(ix) केबिनेट प्रिवी—काउन्सिल की जो कानूनी कार्यपालिका है विधीतर (extra legal) समिति है। इस पर भी केबिनट प्रिवी काउन्सिल की सारी शक्तियो का प्रयोग करती है। केबिनेट के सभी सदस्य स्वत प्रिवी काउन्सिल के सदस्य होते है।

(x) केबिनेट की कार्यवाही एव निर्णयो को गोपनीय रखा जाता है।

**C ससद से सम्बन्धित अभिसमय**

(i) ससद एक सर्वोच्च सस्था है।

(ii) ससद का अधिवेशन वर्ष मे एक बार अवश्य होना चाहिए।

(iii) किसी सदन द्वारा पारित होने से पूर्व किसी विधेयक के तीन वाचन होने चाहिए।

(iv) स्पीकर निर्दलीय और निष्पक्ष हो।

(v) एक बार स्पीकर हमेशा स्पीकर अर्थात् एक बार स्पीकर बनने के बाद कोई सदस्य उस समय तक अपने पद पर बना रह सकता है जिस समय तक वह बने रहना चाहता है। नव निर्वाचन की स्थिति मे स्पीकर का निर्वाचन प्राय निर्विरोध हो जाता है।

(vi) स्पीकर अपने निर्णायक मत का प्रयोग नहीं करता। यदि निर्णायक मत का प्रयोग आवश्यक हो जाय तो वह उसका प्रयोग इस प्रकार करता है कि सदन स्वयं ही सम्बन्धित विषय के बारे में निर्णय ले।

(vii) संसद में सरकारी वक्तव्य के बाद विपक्ष को वक्तव्य देने का अवसर दिया जाय।

(viii) कॉमन सभा की समितियों में सदस्यों का अनुपात सदन में राजनैतिक दलों की संख्या के अनुपात में हो।

(ix) लार्ड सभा जब अपील न्यायालय के रूप में कार्य करती है तो केवल लॉ लार्ड्स ही उसमें भाग लेते हैं।

(x) पीयरों की नियुक्ति प्रधान मन्त्री के परामर्श पर होती है।

(xi) वित्त विधेयक को पहले कॉमन सभा में ही पेश किया जाय।

D लोक सेवकों से सम्बन्धित अभिसमय :

(i) लोक सेवक गुमनाम (Anonymous) बने रहते हैं। वे विभाग की गलतियों के लिए संसद के प्रति उत्तरदायी नहीं होते। विभाग के कार्यों के लिए मन्त्री ही संसद के प्रति उत्तरदायी होते हैं।

(ii) सरकार किसी भी दल की हो लोक सेवक अपनी निष्पक्षता बनाये रखते हैं।

(iii) लोक सेवकों का कार्य नीति को आरम्भ अथवा निर्धारित करना नहीं। वे केबिनेट द्वारा निर्धारित नीति को कार्यान्वित करते हैं।

E निर्वाचक मण्डल से सम्बन्धित अभिसमय :

(i) सार्वजनिक अथवा विदेश नीति के महत्वपूर्ण प्रश्नों (मुद्दों) पर सरकार निर्वाचन मण्डल से अधिदेश (Mandate) प्राप्त करे।

F "हितों" (Interests) से सम्बन्धित अभिसमय :

(i) सामाजिक विधेयकों का निर्माण करते समय सरकार प्रभावित होने वाले "हित" से परामर्श कर ले।

G राष्ट्रमण्डल से सम्बन्धित अभिसमय :

(i) राष्ट्रमण्डलीय सम्मेलनों का उद्घाटन सम्राज्ञी करती है।

(ii) स्वतन्त्र उपनिवेशों (Dominions) के सम्बन्ध में ब्रिटिश संसद सम्बन्धित उपनिवेश की संसद के अनुरोध अथवा सहमति से ही किसी कानून का निर्माण कर सकती है।

(iii) उत्तराधिकार एवं उपाधियों से सम्बन्धित नियमों में परिवर्तन स्वतन्त्र उपनिवेशों की सहमति से ही किये जा सकते हैं।

(iv) राष्ट्रमण्डलीय मन्त्री ही राष्ट्रमण्डलीय विषयों के सम्बन्ध में सम्राज्ञी को परामर्श देता है।

## अभिसमयों के पीछे शक्ति, अनुशास्ति या पुष्टि

अभिसमयों के पीछे शक्ति अथवा अनुशास्ति के सम्बन्ध में दो प्रकार के विचार हैं । एक विचार ए. वी. डायसी का है जिसका मत है कि अभिसमयों के पीछे कानूनी शक्ति है । जैसाकि डायसी ने कहा है कि "वह शक्ति जिसके कारण वैधानिकता का पालन करना पड़ता है स्वयं कानून की शक्ति के अतिरिक्त और कुछ नहीं है ।" उसकी धारणा है कि यदि अभिसमयों की उल्लंघना की जाय तो कानून के भंग होने का भय रहता है । दूसरे शब्दों में, अभिसमय की उल्लंघना होने पर किसी न किसी कानून की उल्लंघना होती है और उसे क्षति पहुँचती है । उदाहरणतः यदि संसद का अधिवेशन वर्ष में एक बार न बुलाया जाय तो इस कानूनी व्यवस्था की उल्लंघना होती है कि बजट प्रति वर्ष स्वीकृत और प्रति वर्ष सेना सम्बन्धी कानून का नवीनीकरण किया जाय । डायसी का मत है कि यदि संसद का वर्ष में एक बार अधिवेशन न बुलाया जाय तो सम्पूर्ण शासन तन्त्र बिगड़ जायेगा, सरकार न करों को लगा सकेगी और न किसी विभाग पर कोई खर्च कर सकेगी और अनाधिकृत करों द्वारा एकत्र किये गये धन के आधार पर सेना को रखना अवैध होगा । इस आधार पर डायसी का तर्क है कि अभिसमयों की पालना होनी चाहिए और वर्ष में कम से कम एक बार संसद का अधिवेशन बुलाया जाना चाहिए ।

दूसरी विचारधारा सर आइवर जेनिंग्स, ऑग, लावेल और अमोस जैसे लेखकों की है जिनकी धारणा है कि डायसी की विचारधारा में आंशिक सत्य ही है । इन लेखकों का कहना है कि सभी प्रकार के अभिसमयों की उल्लंघना में कानून के भंग होने का भय नहीं होता । उदाहरणतः यदि कॉमन सभा का कोई सदस्य स्पीकर निर्वाचित होने के बाद अपने दल से त्यागपत्र नहीं देता अथवा संसद में केबिनेट के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित होने पर वह त्यागपत्र नहीं देता तो इससे किसी कानून की उल्लंघना नहीं होती । लॉवेल का मत है कि संसद सम्प्रभु संस्था होने से सेना सम्बन्धी कानून को अनेक वर्षों के लिए पारित कर सकती है और करों को भी अनेक वर्षों के लिए निधारित कर सकती है ।

वस्तुस्थिति यह है कि अभिसमयों की पालना और शक्ति उनकी उपयोगिता, व्यावहारिकता कुशलता, तर्कसंगतता, श्रेष्ठता लचीलापन, श्रद्धा, जन इच्छा, राजनैतिक कठिनाइयों के उत्पन्न होने की सम्भावनाओं आदि के कारण होती है । जैसा कि लास्की ने कहा है कि अभिसमयों को मान्यता "प्रचलित सामयिक संवैधानिक सिद्धान्तों के अनुरूप होने से होती है ।" लावेल का मत है कि वे "आदर सूचक नियम" अथवा "सम्मान संहिता (Code of honour) हैं जिनकी पालना देश के शासन को चलाने के लिए, खेल के नियमों की भांति होती है । जी. एम. काटर का मत है कि "संविधान की सुरक्षा लोगों के हृदय और मस्तिष्क में है ।"

अभिसमयों की शक्ति एवं अनुशक्ति के मूल आधार निम्न हैं—

1 'लोकतन्त्र एवं संवैधानिक सरकार' के अनुरूप—अभिसमय लोकतन्त्र एवं संवैधानिक सरकार के अनुरूप है वे उन्हें निरंतर बनाये रखने में भी सहायक हैं। उदाहरणार्थ इंग्लैण्ड में राजतन्त्र का लोकतन्त्रीकरण अभिसमयों का परिणाम है। अभिसमय, जैसाकि डायसी ने कहा है "लोक प्रभुता के सिद्धांत को सुनिश्चित करते हैं।" म्यूनरो का मत है कि 'अभिसमयों का पालन इसलिए नहीं होता कि वे राज्य की सर्वोच्च विधि हैं बल्कि इसलिए होता है कि उनका सम्बन्ध संवैधानिक सरकार और लोकतन्त्र से है जिन पर सभी इंग्लैण्डवासी सहमत हैं।"

2 जन इच्छा पर आधारित —अभिसमय जन इच्छा अर्थात् जनमत पर आधारित है। ब्रिटिश लोगों की यह इच्छा है कि प्राचीन समय से चली आ रही परम्पराओं की अनुपालना की जाय। निस्सन्देह संसद में पूर्ण बहुमत प्राप्त कोई राजनैतिक दल अथवा सरकार अभिसमयों की उपेक्षा कर सकती है अथवा उन्हें परिवर्तित या रद्द कर सकती है परन्तु यदि सरकार की इस कार्यवाही को जनमत का समर्थन प्राप्त नहीं हो तो उसे आगामी चुनाव में जनता के विरोध का सामना करना पड़ेगा और यह भी सम्भव है कि उसे चुनाव में पराजय का मुँह भी देखना पड़े। परन्तु इस प्रकार की उत्तेजना तभी उत्पन्न होगी यदि सम्बन्धित अभिसमय प्रचलित प्रासंगिक और उपयोगी है। जैसाकि म्यूनरो ने कहा है कि 'संविधान परम्पराओं की वैधता अन्ततः राजनैतिक वास्तविकताओं द्वारा निर्धारित होती है।"

3 उपयोगिता पर आधारित—अभिसमय उपयोगी हैं। जैसाकि के सी ह्वीयर ने कहा है कि "अभिसमय अल्पसंख्यकों के अधिकारों की रक्षा करते हैं, विधानमण्डल के दोनों सदनों के परस्पर सम्बन्ध नियमित करते हैं, विधान पालिका के संगठन को निर्धारित करते हैं विधान पालिका और कार्यपालिका के सम्बन्ध को निश्चित करते हैं, राजनैतिक दलों एवं शासनांगों के सम्बन्ध निर्धारित कर शासन की रूपरेखा को सन्तुलित करते हैं शासन व्यवस्था को परिस्थितियों के अनुकूल लचीला तथा परिवर्तनशील बनाते हैं।"

4 राजनैतिक कठिनाइयाँ एवं कानून द्वारा परिवर्तन—यदि अभिसमयों का पालन न किया जाय तो इससे न केवल राजनैतिक कठिनाइयाँ उत्पन्न होंगी बल्कि उनकी उल्लंघना "कानून द्वारा परिवर्तन" की इच्छा या प्रेरणा भी देगी। अभिसमयों की उल्लंघना सारी ब्रिटिश शासन व्यवस्था (केबिनेट व्यवस्था) को खतरा भी उत्पन्न कर देगी। उदाहरणार्थ आज सम्प्रभु के विशेषाधिकारों को इसलिए स्वीकार किया जाता है कि उनके प्रयोग की प्रक्रिया को अभिसमयों द्वारा नियमित एवं सीमित कर दिया गया है। यदि सम्राट अथवा सम्राज्ञी अपनी शक्तियों एवं विशेषाधिकारों का प्रयोग अभिसमयों की उपेक्षा या उल्लंघना करके करें तो यह न केवल सम्प्रभु की स्थिति को खतरे में डाल देगा बल्कि राजतन्त्र के अस्तित्व को भी खतरे में डाल सकता है। वह सकट राजतन्त्र को सीमित या समाप्त करने वाले कानून को उसी प्रकार

जन्म दे सकता है जिस प्रकार 1909 के संकट ने 1911 के संसदीय अधिनियम को जन्म दिया जिसने लार्डसभा की वित्तीय शक्तियों को न केवल समाप्त कर दिया बल्कि उसकी विधायी शक्तियों को भी सीमित कर दिया। स्पष्ट है कि यदि शक्तियों एवं विशेषाधिकारों को उन लोगों द्वारा बर्दाश्त किया जाता है जिन पर उनका प्रभाव पड़ता है तो उनका प्रयोग स्वीकृत अभिसमयों के अनुरूप होना चाहिए।

## अभिसमयों को लिपिबद्ध क्यों नहीं कर दिया जाता

अथवा

## अभिसमयों को कानून का रूप प्रदान क्यों नहीं कर दिया जाता ?

अभिसमय अनिश्चित और अस्पष्ट हैं। इसलिए डा. एच. वी. एवट का मत है कि उन्हें कानून का रूप दे दिया जाना चाहिए। उनका कहना है कि जिस तरह 1911 के संसदीय अधिनियम और 1931 की वेस्टमिन्स्टर संविधि ने कुछ अभिसमयों को कानून का रूप प्रदान कर दिया है उसी प्रकार अन्य अभिसमयों को भी कानून का रूप दे देना चाहिए। इससे जहां सुनिश्चित नियमों का निर्माण करना सम्भव होगा वहां उनके अर्थों और प्रयोगों के सम्बन्ध में न्यायालय से प्रामाणिक व्याख्यायें प्राप्त करना भी सम्भव होगा। एवट की यह धारणा है कि इससे लोगों की भक्ति सुनिश्चित हो जायगी।

अभिसमयों को कानून का रूप देने के पक्ष में दिये गये उपयुक्त तर्क केवल अर्द्ध सत्य हैं। निस्सन्देह अभिसमयों को कानून का रूप मिल जाने से वे स्पष्ट और सुनिश्चित बन जायेंगे, उनके अर्थों के बारे में न्यायालय से प्रामाणिक व्याख्या प्राप्त करना सम्भव हो जायेगा, उन्हें अधिक सत्ता और औचित्य प्राप्त हो जायेगा तथा ब्रिटिश संविधान का निर्धारण करना सरल हो जायगा। परन्तु इस पर भी कानून अभिसमयों के विकास को रोक नहीं सकते। अभिसमयों का विकास स्वाभाविक है। वे ही संविधान के कठोर रूप को लचीला और लचीले को व्यावहारिक एवं समयानुकूल बनाते हैं। दूसरे अभिसमयों को कानून का रूप देने से उनकी संक्षिप्तता और सरलता नष्ट हो जायेगी। तीसरे, सभी अभिसमयों को कानून का रूप देना सम्भव नहीं। चौथे, यह आवश्यक नहीं कि कानून विवादों में कमी करें। पांचवें यह कहना सही नहीं कि अभिसमयों की तुलना में कानूनों के प्रति लोगों की भक्ति अधिक होती है। कानूनों के प्रति भक्ति का आधार सामाजिक सुदृढ़ता की भावना है जो अभिसमयों के पीछे उतनी ही विद्यमान होती है जितनी कि कानूनों के पीछे होती है। छठे यह धारणा भी अर्द्ध सत्य है कि कानूनों का रूप धारण कर लेने से अभिसमय सुनिश्चित और स्पष्ट हो जायेंगे। अनेक बार प्रत्यायोजित विधान के अन्तर्गत निर्मित किये गये विविध नियम एवं विनियम और जारी किये गये आदेश एवं निर्देश तथा न्यायालय की विविध व्याख्यायें कानून को अस्पष्ट और अनिश्चित बना

देती हैं। सातवें, जैसाकि हरमेन फाइनर ने कहा है, "ब्रिटिश अभिसमय अपने प्रभाव और बाध्यकारी शक्ति मे उतने ही सुस्पष्ट हैं जितनी कि फ्रास और जर्मनी के सविधानों की लिखित धारायें अथवा अमरीकी काग्रेस और मुख्य कार्यपालिका (राष्ट्रपति) की शक्तियां। जहा ब्रिटेन मे अलिखित अभिसमय ब्रिटिश सविधान का निर्माण करते हैं वहा सोवियत अधिनायकवाद मे साम्यवादी दल की सर्वोच्च शक्ति से सम्बन्धित अभिसमय लिखित सविधान को रद्द कर देते हैं।"

## समीक्षा प्रश्न

1 'सवैधानिक परम्परायें" क्या है ? ब्रिटेन के सविधान से उदाहरण देते हुए इनके महत्व को स्पष्ट कीजिए।

2 ब्रिटेन के सविधान के सन्दर्भ मे अभिसमयो के अर्थ एव महत्व को स्पष्ट कीजिए। अभिसमय कानून से क्यो एवं किस प्रकार भिन्न हैं ?

3 अभिसमय "कानून के सूखे ढाचे को मांस चढाने का कार्य करते है।" इस कथन की दृष्टि मे अभिसमयो के उपयोग एव महत्व की विवेचना कीजिए।

# 5

# राजतन्त्र
## (Monarchy)

### परिचय

पद एव उत्तराधिकार—ब्रिटेन मे राजतन्त्र सबसे प्राचीन सस्था है। यह ससद, न्यायालय और विश्वविद्यालय से भी प्राचीन सस्था है। यह पिछली 10–12 शताब्दियो से वहा विद्यमान है। सारे ब्रिटिश इतिहास मे केवल 11 वर्ष ( 649–1660) का ऐसा काल है जब वहा राजतन्त्र विद्यमान नही रहा।

ब्रिटेन मे सम्प्रभु (सम्राट अथवा सम्राज्ञी) से सम्बन्धित कानूनो का विकास परम्परा और सविधि दानो ने किया है। जहा परम्पराओ का सम्बन्ध मुख्यत सम्प्रभु की सामान्य विधि सम्बन्धी शक्तियो से रहा है वहा सविधि की आवश्यकता समय समय पर, परिस्थिति के अनुसार, कानूनो मे परिवतन करने तथा उनके पूरक रूप मे रही है।

सम्प्रभु के पद एव उत्तराधिकार से सम्बन्धित मुख्य स विधिया निम्न है —

(i) बिल ऑफ राइटस 1689—इसके अनुसार रोमन कैथोलिक अथवा रोमन कैथोलिक से विवाहित कोई सम्प्रभु सिंहासन पर नही बैठ सकता।

(ii) एक्ट ऑफ सैटलमेन्ट, 1701—इसके अनुसार सम्प्रभु का पद वशानुगत है। हैनोवर वश (प्रथम महायुद्ध के बाद इस वश का नाम विण्डसर वश कर दिया गया) के प्राटस्टैन्ट धम का अनुयायी ही ब्रिटिश सिंहासन पर बैठ सकते है। महिलायें भी सिंहासन पद ग्रहण कर सकती है। सिंहासन पद ज्यष्ठता के आधार पर प्राप्त हाता है। यदि सिंहासन का कोई प्रत्यक्ष उत्तराधिकारी उपलब्ध न हो तो उत्तराधिकार के नियमो म परिवतन करने तथा नये राजवश को शुरू करने के लिए ससद को सविधि का निर्माण करना हाता है। ज्यष्ठ पुत्र को वल्स के राजकुमार की उपाधि दी जाती है।

(iii) स्टेच्यूट ऑफ वेस्ट मिन्स्टर 1936—इसके अनुसार उत्तराधिकार

के नियमो म परिवर्तन स्वतन्त्र उपनिवेशो के विधान मण्डलो की स्वीकृति पर हो सकता है। उदाहरणत सम्राट एडवड—VIII के पद-त्याग सम्बन्धी अधिनियम स्वतन्त्र उपनिवेशो के विधान मण्डलो की सम्मति स ही बनाया गया था।

(iv) जन प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1867—इसके अनुसार सम्प्रभु की मृत्यु का ससद क कार्यकाल पर कोई प्रभाव नही पडता अर्थात् ससद का कार्यकाल सम्प्रभु की मृत्यु से स्वतन्त्र है।

(v) क्राउन की मृत्यु अधिनियम, 1901—इसके अनुसार सम्प्रभु की मृत्यु से क्राउन के अधीन कार्यरत पदाधिकारियो पर कोई प्रभाव नही पडता अर्थात सम्प्रभु की मृत्यु होने पर भी क्राउन के अधीन काय करने वाले पदाधिकारी अपने पदो पर बने रहते है।

(vi) रीजेन्सी एक्ट्स 1937, 1953—इसके अनुसार जहा सम्प्रभु नाबालिग है अर्थात जहा सम्प्रभु की आयु 18 वष से कम है वहा उसके कार्य एव रीजेन्ट द्वारा सम्पन्न किये जा सकते हैं। रीजेन्ट वही व्यक्ति हो सकता है जिसका उत्तराधिकार मे अगला नम्बर होता है और जिसकी आयु 21 वष की होती है। यदि सम्प्रभु अस्वस्थ अथवा ब्रिटेन से अनुपस्थित होने के कारण अपने कार्यों को सम्पन्न करने मे असमर्थ हो तो सम्प्रभु लटस पेटेन्ट (एकस्व पत्र) के माध्यम मे परामशदाताओ को नियुक्त कर सकता है। ये परामशदाता सम्प्रभु की पत्नी अथवा पति अथवा उत्तराधिकारियो की श्रेणी मे प्रथम चार व्यक्ति हो सकते है।

सिविल सूची वेतन एव भत्ते—सम्प्रभु तथा शाही परिवार के अन्य सदस्यो को राष्ट्रीय कोष से वेतन भत्तो और खर्चे के रूप म वार्षिक अनुदान प्राप्त होता है। यह अनुदान ससद द्वारा द्वारा सविधि के माध्यम से सुनिश्चित किया जाता है। इस अनुदान का ही सिविल सूची कहा जाता है। सन् 1972 के सिविल सूची अधिनियम के अनुसार सम्राज्ञी एलिजावेथ II को 9 80,000 पाउण्ड और ड्यूक आफ एडनबरा को 60,000 पाउण्ड प्रति वष प्राप्त होते है। यह राशि सचित निधि पर भारित होती है।

## क्राउन का अर्थ

क्राउन का शाब्दिक अर्थ है "वह टोपी जिसे सम्राट राजपद के चिन्ह स्वरूप पहनता है।' सवधानिक दृष्टि से यह वह सस्था है जिसम सम्राट, मन्त्रिमण्डल, ससद और लोक सवक सभी शामिल है। व्यावहारिक दृष्टि से यह शासन का प्रतीक है। यह सर्वोच्च कार्यपालिका शक्ति है। यह नीतियो की निर्मात्री, नियुक्तियो की सर्वेसर्वा और प्रशासन सचालन की प्रणेता है। यह एक स्थायी सस्था है परन्तु यह कोई वशानुगत सस्था नही। यह लोकतन्त्र का प्रतीक है और जनमत के झकोरो के हस्तान्तरित होती रहती है।

लेखकों ने क्राउन को जिन विविध अर्थों में व्यक्त किया है उनमें प्रमुख निम्न है —

1 मुनरो के अनुसार, "क्राउन एक कृत्रिम एवं कानूनी व्यक्ति है जो न कभी शरीर धारण करता है और न कभी मरता है।"

2 सिडनी लो के अनुसार, "क्राउन एक सुविधानुकूल कार्यानुकूल कल्पना है।"

3 मोरिस अमोस के अनुसार, "वैधानिक रूप से क्राउन सम्राट की प्रभु शक्तियों, असाधारण अधिकारों एवं सामान्य अधिकारों का भण्डार है।"

4 फाइनर के अनुसार, "क्राउन राजनीतिक शक्तियों के प्रभावकारी केन्द्रों (जनता, संसद, मन्त्रिमण्डल) के ऊपर एक अलंकृत उपाधि है।"

5 ओग के अनुसार—"क्राउन शासन में सर्वोच्च कार्यपालिका और नीति निर्मात्री एजेन्सी है जो सम्प्रभु, मन्त्रियों एवं संसद का हितकारी मिश्रण है।"

6 हार्वे और बेदर के अनुसार—"क्राउन निर्वैयक्तिक है। यह कानूनी संकल्पना है जो विशेषाधिकारों सहित कार्यपालिका अर्थात् मन्त्रियों तथा उनके विभागों द्वारा प्रयुक्त की जाने वाली सभी शक्तियों का प्रतिनिधित्व करती है।"

## सम्राट् और क्राउन में भेद

*ब्रिटिश संविधान को भली भांति समझने के लिए सम्राट् और क्राउन के* भेद को समझना अति आवश्यक है क्योंकि इस भेद को समझ लेने पर ही ब्रिटिश संविधान के सैद्धान्तिक और व्यावहारिक पहलुओं को समझा जा सकता है तथा यह सिद्ध किया जा सकता है कि ब्रिटिश संविधान सिद्धान्त में राजतन्त्र, स्वरूप में *सीमित राजतन्त्र और व्यवहार में प्रजातन्त्र है।"*

सम्राट और क्राउन में भिन्नताओं को मुख्यतः निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 *व्यक्ति एवं संस्था का भेद*—सम्राट एक व्यक्ति है, क्राउन एक संस्था है। *ब्रिटेन में प्रचलित यह कहावत कि "सम्राट् मर गया है सम्राट चिरजीवी हो"* (The King is dead, long live the King) सम्राट और क्राउन के भेद को स्पष्ट करती है। जहां पहले "सम्राट" शब्द से सम्राट् के व्यक्ति रूप का बोध होता है वहां दूसरे "सम्राट' शब्द से सम्राट के संस्थागत रूप का बोध होता है। व्यक्ति के रूप में सम्राट का जन्म होता है, उसका पालन-पोषण होता है, वह सिंहासन पर बैठता है तथा क्राउन पहनता है, उसे सिंहासन से पदच्युत किया जा सकता है, वह स्वयं सिंहासन त्याग सकता है तथा उसकी मृत्यु हो सकती है परन्तु क्राउन सदा जीवित रहता है, वह न जन्म लेता है न मरता है। इस तरह सम्राट नश्वर एवं अस्थायी है परन्तु क्राउन अविनाशी, शाश्वत एवं स्थायी है। जैसाकि मुनरो ने कहा है कि क्राउन एक कृत्रिम एवं कानूनी व्यक्ति है जो न कभी शरीर धारण

करता है और न कभी मरता है।" ब्लैकस्टोन के शब्दों मे, 'हेनरी एडवर्ड अथवा जार्ज मर सकते हैं परन्तु क्राउन कभी नहीं मरता।" सम्राट की मृत्यु क्राउन के अधिकारो एव कर्तव्यो, ससद एव पदाधिकारियो के कार्यकाल मे कोई परिवर्तन नही करती।

2 सामूहिकता एव वैयक्तिकता का भेद—क्राउन एक सामूहिक सस्था है। इसमे सम्राट मन्त्रिमण्डल, ससद एव लोक-सेवक सभी शामिल है। दूसरी ओर, सम्राट एक व्यक्ति है, वह क्राउन का एक भाग, एक अग है।

3 वास्तविक एव औपचारिक शक्तियो का भेद—क्राउन अदृश्य परन्तु शासन की वास्तविक शक्तियो का उपभोक्ता है। वह शासन का प्रतीक है। उसकी शक्तिया अत्यधिक एव व्यापक है। उसमे व्यवस्थापिका, कार्यपालिका न्याय-पालिका तीनो की शक्तिया विद्यमान है। कानूनी तौर पर जो शक्तिया सम्राट के पास है उनका वास्तविक प्रयोग क्राउन करता है। क्राउन सम्प्रभुता का वास्तविक उपयोग करता है। जैसाकि सर मोरिस अमोस ने कहा है कि 'क्राउन वैधानिक रूप मे सम्राट की प्रभु शक्तियो, साधारण अधिकारो एव सामान्य अधिकारो का भण्डार है।" ऑग का मत है कि क्राउन राज्य की "सर्वोच्च कार्यपालिका शक्ति है।" सम्राट जार्ज II का मत था कि "मन्त्रिगण वास्तविक सम्राट है" चार्ल्स पैट्रिक का मत है कि क्राउन ब्रिटिश सविधान की ऐसी चूल है जिसके ऊपर सम्पूर्ण सविधान टिका हुआ है।" दूसरी ओर, सम्राट स्वय परन्तु मुकुटधारी ध्वजमात्र व्यक्ति है। वह सजावट एव शानो शौकत का प्रतीक है। वह प्रतिष्ठित परन्तु 'स्वर्णिम शून्य" एव "रबड की मोहर" है।

4 उत्तरदायित्व एव अनुत्तरदायित्व का भेद—सम्राट क्राउन की शक्तियो का प्रयोग मन्त्रिमण्डल के परामर्श पर करता है। अत मन्त्रिमण्डल उन शक्तियो के प्रयोग के लिए उत्तरदायी है। यही कारण है कि सम्राट के प्रत्येक कार्य पर किसी न किसी मन्त्री के प्रति हस्ताक्षर होते है। दूसरी ओर सम्राट क्राउन की शक्तियो का प्रयोग निजी तौर पर नही करता अत सम्राट उनके प्रयोग के लिए व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी नही। इगलैण्ड मे यह कहावत प्रचलित है कि "सम्राट कोई गलती नही करता" (The King can do no wrong) और क्योंकि वह कोई गलती नही करता अत वह किसी को कोई गलत कार्य करने के लिए कह नही सकता। चार्ल्स II के एक दरबारी ने सम्राट की स्थिति को इन शब्दो मे व्यक्त किया था, 'यहा सोते है सम्राट हमारे, जिनकी बातो पर कोई विश्वास नही करता, जो न कोई मूर्खतापूर्ण बात करते है, न कोई बुद्धिमानी की बात करते है।

5 लोकतन्त्र एव राजतन्त्र का भेद—क्राउन लोकतन्त्र का प्रतीक है। वह जन इच्छा का प्रतीक है। वह जन इच्छा को अभिव्यक्त करता है, वह जन इच्छा से प्रभावित एव परिवर्तित होता है। यदि जनमत का एक झोंका किसी राजनीतिक दल को सत्तारूढ कर सकता है तो जनमत का दूसरा झोंका उसे पदच्युत कर सकता है। दूसरी ओर सम्राट राजतन्त्र का प्रतीक है। उसका पद वशानुगत

है। सन् 1701 का सैटलमेण्ट एक्ट उसके पद एवं उत्तराधिकार के नियमो को सुनिश्चित करता है।

## क्राउन की शक्तियां

क्राउन की शक्तिया अत्यधिक व्यापक एव विस्तृत है। जैसाकि मेरियट ने कहा है कि "यदि साम्राज्ञी की शक्तिया कम हुई है तो क्राउन की शक्ति बढी है" और लोक-कल्याणकारी, समाजसेवी राज्य की कल्पना के साथ उसकी शक्तियो के विस्तार का कोई अन्त नही रहा।

क्राउन की शक्तियो को मुख्यत निम्न शीर्षको के अन्तगत अभिव्यक्त किया जा सकता है —

1 कार्यपालिका शक्ति—ब्रिटेन मे सारी कार्यपालिका शक्ति क्राउन मे निहित है। उसी के नाम पर सारी कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग किया जाता है। जिस प्रकार अमरीका म राष्ट्रपति शासन के प्रत्येक कार्य को कार्यान्वित करता है तथा उसका निरीक्षण एव पर्यवेक्षण करता है उसी प्रकार ब्रिटेन मे क्राउन शासन की समस्त शक्तियो का सचालन करता है। वह सभी कानूनो को लागू करता है तथा उनकी पालना कराता है। वह देश के दैनिक प्रशासन के लिए आवश्यक कदम उठाता है क्योकि ब्रिटेन मे एकात्मक सरकार है अत वह स्थानीय सरकारो के कार्यों की देखभाल भी करता है।

क्राउन के पास सरक्षण की व्यापक शक्तिया हैं—वह असैनिक तथा सैनिक पदो, चर्च के उच्च पदो तथा न्यायाधीशो की नियुक्तिया करता है। न्यायाधीशो को छोडकर वह सभी पदाधिकारिया को पदच्युत कर सकता है। वह प्रधानमन्त्री तथा अन्य मन्त्रियो, राज्य के स्थायी सचिव, उप सचिव, नागरिक सेवाओ के अन्य पदाधिकारियो, सभी बिशपो, महान्यायाध्यक्षी कैंतन, अपीली लार्ड लार्ड न्यायाधीशो हाई कोर्ट के तीनो खण्डो के प्रधानो प्रीवी काउन्सिल की न्यायिक समिति के सदस्यो, बी बी सी के गवनर सिविल सेवा आयुक्तो, शाही आयोगो के सदस्य आदि की नियुक्ति करता है।

क्राउन राष्ट्रीय सैनिक सेवाओं का सर्वोच्च कमाण्डर है। वह सेना के अधिकृत पदाधिकारियो की नियुक्त करता है।

क्राउन राष्ट्रीय कोष पर नियत्रण रखता है। वह उसका सचालन करता है। वह ससद म बजट का प्रस्तुत करता है तथा पारित होने के बाद उसे कार्य रूप म लाता है अर्थात् धन को स्वीकृत मदो पर व्यय करता है तथा करो को वसूल करता है।

क्राउन के नाम पर समस्त विदेशी कार्यों, नीतियो एव सम्बधो का सचालन होता है। वह राजदूतो, अन्य कूटनीतिक प्रतिनिधियो एव औपनिवेशिक पदाधिकारियो को नियुक्त करता है। वह दूसरे देशो के राजदूतो तथा अन्य कूटनीतिक

प्रतिनिधियों के प्रमाण पत्रों को स्वीकार करता है तथा उनका स्वागत करता है। अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों मे वह अपने प्रतिनिधि भेजता है।

क्राउन युद्ध, शांति और तटस्थता की घोषणा करता है। क्राउन संसद की अनुमति के बिना युद्ध की घोषणा भी कर सकता है परन्तु युद्ध का संचालन तभी सम्भव है जब संसद उसके लिए आवश्यक धन राशि स्वीकृत कर दे। अतः संसद की अनुमति के बिना युद्ध की घोषणा निरर्थक है। क्राउन दूसरे देशों के साथ संधियों की घोषणा करता है यद्यपि कुछ संधियों को वह संसद की स्वीकृति के लिए सदन मे प्रस्तुत करता है।

क्राउन की राष्ट्रमण्डलीय एवं औपनिवेशिक शक्तियों मे ह्रास हुआ है इसका मूल कारण यह है कि राष्ट्रमण्डल के देश अब स्वतन्त्र राज्य हो गये हैं फिर भी वह राष्ट्रमण्डल का औपचारिक प्रधान तो है ही।

क्राउन की उपयुक्त शक्तियाँ विस्तृत एवं व्यापक हैं परन्तु क्राउन एक संवैधानिक मुख्य कार्यपालिका है। वास्तविक कार्यपालिका मन्त्रिमण्डल है जो प्रधानमन्त्री के नेतृत्व में काम करती है। अतः क्राउन की सभी कार्यपालिका शक्तियों का वास्तविक प्रयोग प्रधानमन्त्री करता है। गवर्नर जनरल की नियुक्ति को छोड़कर शेष सभी नियुक्तियाँ प्रधानमन्त्री के परामर्श पर क्राउन द्वारा की जाती है। गवर्नर जनरल की नियुक्ति सम्बन्धित देश के प्रधानमन्त्री के परामर्श पर क्राउन द्वारा की जाती है। प्रधानमन्त्री नियुक्तियाँ करने समय लार्ड चान्सलर अथवा कैन्टरबरी के आर्कबिशप, जैसी भी स्थिति हो, से परामर्श ले सकता है।

2 विधायी शक्तियाँ—विधायी शक्तियाँ सम्राट सहित संसद (King in Parliament) में निहित है। संसद द्वारा पारित विधेयक तभी संविधि पुस्तक में लिपिबद्ध किये जा सकते है जब साम्राज्ञी उन पर हस्ताक्षर कर उन्हें स्वीकृत कर लेती है। निस्सन्देह साम्राज्ञी के पास निषेधाधिकार है परन्तु साम्राज्ञी ऐन के बाद (अर्थात् 1707 के बाद) किसी अन्य सम्राट अथवा साम्राज्ञी ने इसका प्रयोग नहीं किया। निषेधाधिकार सम्बन्धी शक्ति अब प्राय शून्य है वर्तमान समय में साम्राज्ञी विधेयकों पर अपनी स्वीकृति भी नहीं देती अपितु पाँच आयुक्त, जिनकी नियुक्ति क्राउन राजकीय साइन मैनुअल (Sign Manual) के अनुसार करता है, अपनी स्वीकृति देते है।

क्राउन संसद का अधिवेशन बुलाता है, उसका उद्घाटन करता है तथा सिंहासन भाषण देता है। यह सिंहासन भाषण मन्त्रिमण्डल द्वारा तैयार किया जाता है। क्राउन ही संसद का विसर्जन करता है तथा उसका विघटन करता है। क्राउन ही सपरिषद् आदेशों की घोषणा करता है। इससे प्रशासन की शक्तियों में अत्यधिक वृद्धि हुई है। परन्तु क्राउन इन शक्तियों का प्रयोग प्रधानमन्त्री के परामर्श पर ही करता है। पिछले 100 वर्षों में क्राउन ने प्रधानमन्त्री के किसी परामर्श को न तो अस्वीकार किया है, न परामर्श के विरुद्ध संसद का

विघटन किया है और न किसी सरकार को, साम्राज्ञी विक्टोरिया के सिंहासन पर बैठने के समय से, पदच्युत किया है।

क्राउन पीयरो की रचना करता है। वह "वंशानुगत" एवं "जीवन पर्यन्त" दोनों प्रकार के पीयर्स को नियुक्त करता है। परन्तु क्राउन इस अधिकार का प्रयोग भी प्रधानमन्त्री के परामर्श पर करता है।

3 न्यायिक शक्तियां—क्राउन न्याय का स्रोत है। न्यायालय साम्राज्ञी के न्यायालय हैं। समस्त न्याय साम्राज्ञी के नाम पर होता है। परन्तु आज यह केवल औपचारिकता है। आज न्यायालय स्वतन्त्र है। निस्सन्देह न्यायाधीशों की नियुक्ति क्राउन द्वारा होती है परन्तु क्राउन उन्हे पदच्युत नहीं कर सकता। कार्यकाल के दौरान न्यायाधीशों के वेतनों एवं सेवा की शर्तों में परिवर्तन नहीं किया जा सकता।

निस्सन्देह क्राउन को फौजदारी मामलो मे क्षमादान का अधिकार है परन्तु वह इस अधिकार का प्रयोग गृह मन्त्री के परामर्श पर करता है।

4 धार्मिक शक्तियां—क्राउन "धर्म का रक्षक" और इंगलैण्ड के स्थापित चर्च (ऐंग्लिकन चर्च और स्कॉटलैण्ड के प्रेसबिटेरियन चर्च) का प्रधान है। वह कैंटरबरी और यार्क के आर्क बिशपों तथा अन्य बिशपों सकायाध्यक्षों तथा कैनन को नियुक्त करता है। उसकी अनुमति से ही चर्च ऑफ इंगलैण्ड की राष्ट्रीय सभा का आयोजन किया जाता है। उसके द्वारा पारित नियमों को क्राउन, संसद के नियमों की भांति स्वीकार करता है। धार्मिक न्यायालय से अपीलें प्रीवी काउन्सिल की न्यायिक समिति के पास भेजी जाती है। क्राउन का यह दायित्व भी है कि वह रोमन कैथोलिक से विवाह न करे।

## सम्प्रभु के निजी विशेषाधिकार

साम्राज्ञी की समस्त शक्तियां निर्वाचित मन्त्रियों को हस्तान्तरित कर दी गयी है। मन्त्री ही उन शक्तियों का प्रयोग करते है और वे ही उनके प्रयोग के लिये उत्तरदायी है। फिर भी साम्राज्ञी के कुछ निजी विशेषाधिकार है जिनका प्रयोग वह अपने विवेक के अनुसार करती है। इनमे से कुछ विशेषाधिकार गौण है जैसा कि सम्मानों को प्रदान करना। दि आर्डर आफ गार्टर (The Order of Garter), दि आर्डर ऑफ मेरिट (The Order of Merit) एवं दि रॉयल विक्टोरियन आर्डर (The Royal Victorian Order) जैसे सम्मानों को साम्राज्ञी स्वयं प्रदान करती है। सम्राट जार्ज VI ने इन विशेषाधिकारों की अत्यधिक रक्षा की थी। साम्राज्ञी के कुछ विशेषाधिकार इनसे भी गौण है जैसा कि साम्राज्ञी के निजी सचिव की नियुक्ति। परन्तु इन गौण विशेषाधिकारों के अतिरिक्त साम्राज्ञी के कुछ विशेषाधिकार ऐसे है जो अत्यधिक महत्वपूर्ण है। इन महत्वपूर्ण विशेषाधिकारों में प्रमुख है प्रधानमन्त्री की नियुक्ति, मन्त्रियों की नियुक्ति, सरकार को पदच्युत करना, संसद का विघटन करना, पीयरों की रचना करना, विधेयकों पर निषेधा

प्रतिनिधियों के प्रमाण पत्रों को स्वीकार करता है तथा उनका स्वागत करता है। अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में वह अपने प्रतिनिधि भेजता है।

क्राउन युद्ध, शांति और तटस्थता की घोषणा करता है। क्राउन संसद की अनुमति के बिना युद्ध की घोषणा भी कर सकता है परन्तु युद्ध का संचालन तभी सम्भव है जब संसद उसके लिए आवश्यक धन राशि स्वीकृत कर दे। अतः संसद की अनुमति के बिना युद्ध की घोषणा निरर्थक है। क्राउन दूसरे देशों के साथ सन्धियों की घोषणा करता है यद्यपि कुछ सन्धियों को वह संसद की स्वीकृति के लिए सदन में प्रस्तुत करता है।

क्राउन की राष्ट्रमण्डलीय एवं औपनिवेशिक शक्तियों में ह्रास हुआ है। इसका मूल कारण यह है कि राष्ट्रमण्डल के देश अब स्वतन्त्र राज्य हो गये हैं फिर भी वह राष्ट्रमण्डल का औपचारिक प्रधान तो है ही।

क्राउन की उपयुक्त शक्तियाँ विस्तृत एवं व्यापक हैं परन्तु क्राउन एक संवैधानिक मुख्य कार्यपालिका है। वास्तविक कार्यपालिका मंत्रिमण्डल है जो प्रधानमन्त्री के नेतृत्व में कार्य करती है। अतः क्राउन की सभी कार्यपालिका शक्तियों का वास्तविक प्रयोग प्रधानमन्त्री करता है। गवर्नर जनरल की नियुक्ति को छोड़कर शेष सभी नियुक्तियाँ प्रधानमन्त्री के परामर्श पर क्राउन द्वारा की जाती है। गवर्नर जनरल की नियुक्ति सम्बन्धित देश के प्रधानमन्त्री के परामर्श पर क्राउन द्वारा की जाती है। प्रधानमन्त्री नियुक्तियाँ करते समय लार्ड चान्सलर अथवा कैन्टरबरी के आर्कबिशप, जैसी भी स्थिति हो, से परामर्श ले सकता है।

2 **विधायी शक्तियाँ**—विधायी शक्तियाँ सम्राट सहित संसद (King in Parliament) में निहित हैं। संसद द्वारा पारित विधेयक तभी सविधि पुस्तक में लिपिबद्ध किये जा सकते हैं जब साम्राज्ञी उन पर हस्ताक्षर कर उन्हें स्वीकृत कर लेती है। निस्सन्देह साम्राज्ञी के पास निषेधाधिकार है परन्तु साम्राज्ञी ऐन के बाद (अर्थात् 1707 के बाद) किसी अन्य सम्राट अथवा साम्राज्ञी ने इसका प्रयोग नहीं किया। निषेधाधिकार सम्बन्धी शक्ति अब प्रायः शून्य है वर्तमान समय में साम्राज्ञी विधेयकों पर अपनी स्वीकृति भी नहीं देती अपितु पाँच आयुक्त, जिनकी नियुक्ति क्राउन राजकीय साइन मैनुअल (Sign Manual) के अनुसार करता है, अपनी स्वीकृति देते हैं।

क्राउन संसद का अधिवेशन बुलाता है, उसका उद्घाटन करता है तथा सिंहासन भाषण देता है। यह सिंहासन भाषण मंत्रिमण्डल द्वारा तैयार किया जाता है। क्राउन ही संसद का विसर्जन करता है तथा उसका विघटन करता है। क्राउन ही सपरिषद् आदेशों की घोषणा करता है। इससे प्रशासन की शक्तियों में अत्यधिक वृद्धि हुई है। परन्तु क्राउन इन शक्तियों का प्रयोग प्रधानमन्त्री के परामर्श पर ही करता है। पिछले 100 वर्षों में क्राउन ने प्रधानमन्त्री के विघटन के निमित्त परामर्श को न तो अस्वीकार किया है न परामर्श के विरुद्ध संसद का

विघटन किया है और न किसी सरकार को, साम्राज्ञी विक्टोरिया के सिंहासन पर बैठने के समय से, पदच्युत किया है।

क्राउन पीयरों की रचना करता है। वह "वंशानुगत" एवं "जीवन पर्यन्त" दोनों प्रकार के पीयरों को नियुक्त करता है। परन्तु क्राउन इस अधिकार का प्रयोग भी प्रधानमन्त्री के परामर्श पर करता है।

3 न्यायिक शक्तियाँ—क्राउन न्याय का स्रोत है। न्यायालय साम्राज्ञी के न्यायालय हैं। समस्त न्याय साम्राज्ञी के नाम पर होता है। परन्तु आज यह केवल औपचारिकता है। आज न्यायालय स्वतन्त्र हैं। निस्सन्देह न्यायाधीशों की नियुक्ति क्राउन द्वारा होती है परन्तु क्राउन उन्हें पदच्युत नहीं कर सकता। कार्यकाल के दौरान न्यायाधीशों के वेतनों एवं सेवा की शर्तों में परिवर्तन नहीं किया जा सकता।

निस्सन्देह क्राउन को फौजदारी मामलों में क्षमादान का अधिकार है परन्तु वह इस अधिकार का प्रयोग गृह मन्त्री के परामर्श पर करता है।

4 धार्मिक शक्तियाँ—क्राउन "धर्म का रक्षक" और इंगलण्ड के स्थापित चर्च (ऐंग्लिकन चर्च और स्कॉटलैण्ड के प्रेसबिटेरियन चर्च) का प्रधान है। वह कैंटरबरी और यार्क के आर्क बिशपों तथा अन्य बिशपों, मठाध्यक्षों तथा कैनन को नियुक्त करता है। उसकी अनुमति से ही चर्च ऑफ इंगलैण्ड की राष्ट्रीय सभा का आयोजन किया जाता है। उसके द्वारा पारित नियमों को क्राउन, संसद के नियमों की भाँति स्वीकार करता है। धार्मिक न्यायालय से अपीलें प्रीवी काउन्सिल की न्यायिक समिति के पास भेजी जाती हैं। क्राउन का यह दायित्व भी है कि वह रोमन कैथोलिक से विवाह न करे।

## सम्प्रभु के निजी विशेषाधिकार

साम्राज्ञी की समस्त शक्तियाँ निर्वाचित मन्त्रियों को हस्तान्तरित कर दी गयी हैं। मन्त्री ही उन शक्तियों का प्रयोग करते हैं और वे ही उनके प्रयोग के लिये उत्तरदायी हैं। फिर भी साम्राज्ञी के कुछ निजी विशेषाधिकार हैं जिनका प्रयोग वह अपने विवेक के अनुसार करती है। इनमें से कुछ विशेषाधिकार गौण हैं जैसा कि सम्मानों को प्रदान करना। दि आर्डर आफ गार्टर (The Order of Garter), दि आर्डर ऑफ मेरिट (The Order of Merit) एवं दि रॉयल विक्टोरियन आर्डर (The Royal Victorian Order) जैसे सम्मानों को साम्राज्ञी स्वयं प्रदान करती है। सम्राट जार्ज VI ने इन विशेषाधिकारों की अत्यधिक रक्षा की थी। साम्राज्ञी के कुछ विशेषाधिकार इनसे भी गौण हैं जैसा कि साम्राज्ञी के निजी सचिव की नियुक्ति। परन्तु इन गौण विशेषाधिकारों के अतिरिक्त साम्राज्ञी के कुछ विशेषाधिकार ऐसे हैं जो अत्यधिक महत्वपूर्ण हैं। इन महत्वपूर्ण विशेषाधिकारों में प्रमुख हैं प्रधानमन्त्री की नियुक्ति, मन्त्रियों की नियुक्ति, सरकार को पदच्युत करना, संसद का विघटन करना, पीयरों की रचना करना, विधेयकों पर निषेधा

धिकार का प्रयोग करना, क्षमादान एवं संरक्षण, आदि। साम्राज्ञी के इन विशेषाधिकारो ने ही कभी-कभी संवैधानिक समस्याओं को जन्म दिया है। साम्राज्ञी के मुख्य विशेषाधिकार निम्न प्रकार से है—

**1 प्रधानमन्त्री की नियुक्ति**—*यह साम्राज्ञी का अद्वितीय विशेषाधिकार है।* सामान्यत यह विशेषाधिकार स्वचालित क्रिया एवं परम्पराओं द्वारा मर्यादित है। यदि किसी राजनीतिक दल को कॉमन सभा मे स्पष्ट बहुमत प्राप्त है और उसका स्वीकृत नेता है तो साम्राज्ञी के लिए आवश्यक है कि वह उसे प्रधानमन्त्री पद पर नियुक्त करे। दूसरे यदि सरकार कामन सभा मे पराजित हो जाती है और प्रधान मन्त्री त्याग पत्र दे देता है तो साम्राज्ञी के लिए विपक्ष के स्वीकृत नेता को सरकार निर्माण के लिए निमन्त्रण देना आवश्यक है।

कुछ परिस्थितियो मे साम्राज्ञी इस विशेषाधिकार का प्रयोग अपने विवेक एवं प्रभाव से करती है। ये परिस्थितियां मुख्यत निम्न है—

(i) जब किसी राजनीतिक दल को कॉमन सभा मे स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो।

(ii) जब कॉमन सभा मे बहुमत प्राप्त दल का नेता अथवा सत्तारूढ प्रधान मन्त्री अस्वास्थ्य अथवा अन्य किसी कारण से त्यागपत्र दे दे अथवा उसकी मृत्यु हो जाये और बहुमत दल किसी स्वीकृत नेता को प्रस्तुत करने मे असमर्थ हो अथवा उस पद के लिए दो या दो से अधिक दावेदार हो। ऐसी स्थिति मे साम्राज्ञी पदमुक्त (Outgoing) प्रधानमन्त्री से उसके उत्तराधिकारी के सम्बन्ध मे परामर्श ले भी सकती है और परामर्श लेने से इन्कार भी कर सकती है। *उदाहरणत* जब 1957 मे सर एन्थनी ईडन ने अस्वास्थ्य के कारण त्यागपत्र दे दिया तो साम्राज्ञी एलिजाबेथ II ने अपनी जाँच-पड़ताल के आधार पर हेरल्ड मैकमिलन को प्रधानमन्त्री पद पर नियुक्त किया। यद्यपि ईडन की अनुपस्थिति मे आर ए बटलर मन्त्रिमंडल की बैठकों की अध्यक्षता कर रहे थे। दूसरी ओर सन 1963 मे साम्राज्ञी ने हेरल्ड मैकमिलन के परामर्श पर ही लॉर्ड होम को प्रधानमन्त्री पद पर नियुक्त किया था।

(iii) जब राष्ट्रीय अथवा आर्थिक संकट का सामना करने के उपायों के सम्बन्ध मे सरकार विभाजित हो जाय और वह त्यागपत्र दे दे तथा विपक्ष का नेता सरकार बनाने की स्थिति मे न हो और संयुक्त राष्ट्रीय सरकार के निर्माण की आवश्यकता हो। उदाहरणत 1931 के आर्थिक संकट के समय सम्राट जार्ज V ने तीनो राजनीतिक दलो के नेताओ के परामर्श पर मैकडोनल्ड को संयुक्त राष्ट्रीय सरकार का नेतृत्व करने के लिए राजी कर लिया था यद्यपि कॉमन सभा मे बहुमत प्राप्त दल ने आर्थर हेण्डरसन को अपना नेता चुन लिया था। सम्राट की इस भूमिका को [illegible] की शक्ति कहा है।

उपर्युक्त परिस्थितियो मे भी साम्राज्ञी की भूमिका निरपेक्ष अथवा अमर्यादित

नही । उसका प्रमुख कार्य एक सुदृढ सरकार को सुनिश्चित करना है । अत वह केवल उस व्यक्ति को ही प्रधानमत्री पद पर नियुक्त कर सकती है जो कॉमन सभा मे बहुमत को अपने साथ ले जाने की स्थिति मे हो अन्यथा ससद के प्रथम अधिवेशन म ही उसकी सरकार का पतन हो जायगा और इसस साम्राज्ञी की प्रतिष्ठा और निष्पक्षता को धक्का लगने की सम्भावना होगी।

सन 1957 और 1965 के मध्य की राजनीतिक घटनाओ ने प्रक्रिया सम्बन्धी एक नियम को जन्म दिया है जिसे दलीय उत्तरदायित्व का नियम (Rule of Party responsibility) कहते हैं । इस नियम के अनुसार नेता को प्रस्तुत करना दल का उत्तरदायित्व है साम्राज्ञी का नही । दूसरे शब्दो म साम्राज्ञी उपयुक्त परिस्थितियो मे भी अपने विवेक का प्रयोग नही कर सकती । साम्राज्ञी प्रधानमन्त्री की नियुक्ति मे अपनी यथार्थ पसन्द को व्यवहार म नही ला सकती । प्रधानमन्त्री की नियुक्ति के लिए साम्राज्ञी को तब तक इन्तजार करना पडता है जब तक दल नेता का चयन न कर ले । अब यही व्यावहारिक प्रक्रिया सम्बन्धी नियम है ।

2 मन्त्रियो की नियुक्ति—कोई समय था जब मन्त्रियो का चयन सम्प्रभु स्वय करता था और वे उसके प्रति उत्तरदायी होते थे । परन्तु ससद मे दलो के विकास के कारण सम्प्रभु का प्रभाव शिथिल पड गया है । सरकार निर्माण का उत्तरदायित्व प्रधानमन्त्री का है । फिर भी इस परम्परा को बनाये रखा गया है कि प्रस्तावित मन्त्रियो की नियुक्ति की सूची को सम्प्रभु के पास भेजा जाता है और उससे विचार-विमर्श किया जाता है । अनेक बार सम्प्रभु प्रस्तावित नामो का अस्वीकार कर देता है अथवा वैकल्पिक नामो का सुझाव दे देता ह । उदाहरणत सन् 1945 मे जब प्रधानमन्त्री एटली ने सम्राट जार्ज VI को सूचित किया कि वे डा ह्यू ग डेल्टन को अपना विदेश सचिव नियुक्त कर रहे है तो सम्राट ने सुझाव दिया कि उसके स्थान पर अर्नेस्ट बेविन एक अच्छा विकल्प रहगे । अन्त म एटली ने अपने साथियो एव मुख्य सचेतक से परामर्श करके बेविन को ही विदेश सचिव के पद पर नियुक्त किया । परन्तु यदि प्रधानमन्त्री प्रस्तावित नामो पर दृढ रहे अथवा प्रस्तावित नामो को सुदृढ राजनीतिक समर्थन प्राप्त हो तो सम्प्रभु उन्ह न अस्वीकार कर सकता है और न उनके स्थान पर वैकल्पिक नामो का सुझाव दे सकता है । वर्तमान समय म मन्त्रियो की नियुक्ति म प्रधानमन्त्री का निर्णय अन्तिम है ।

3 सरकार की पदच्युति— सरकार की पदच्युति का अर्थ है प्रधानमत्री एव मन्त्रिमण्डल की पदच्युति । जब तक किसी सरकार को कॉमन सभा म बहुमत का समर्थन प्राप्त ह कोई सम्प्रभु अपने विशेषाधिकार का प्रयोग करके उसे पदच्युत नही कर सकता । यदि कोई सम्प्रभु ऐसा करता है तो वह राजतन्त्र के अस्तित्व का खतरा मोल लेकर ही ऐसा कर सकता है क्योकि कोई भी बहुमत प्राप्त उग्रवादी प्रधानमन्त्री "राजतन्त्र के पूर्ण उन्मूलन" को ही चुनाव का मुख्य मुद्दा बना सकता

है। यही कारण है कि 1783 के बाद किसी सम्प्रभु ने किसी सरकार को पदच्युत नहीं किया।

सम्प्रभु "लोक हित" अथवा 'सरकार की नीतियाँ निर्वाचक मण्डल की इच्छा की सही अभिव्यक्ति नहीं करतीं" अथवा "सरकार असंवैधानिक तरीके से कार्य कर रही है" आदि तर्कों के आधार पर सरकार को पदच्युत नहीं कर सकता। प्रथम, सम्प्रभु के लिए ऐसा करना राजनीति में हस्तक्षेप करना होगा जो उसकी प्रतिष्ठा तथा निष्पक्षता को हानि पहुँचा सकता है। दूसरे, सम्प्रभु की तुलना में प्रधानमन्त्री लोकहित का निर्णय करने की अच्छी स्थिति में होता है क्योंकि उसे ही प्रत्यक्ष लोक समर्थन की अधिक आवश्यकता होती है। तीसरे सम्प्रभु नीतियों की असंवैधानिकता की परख करने के लिए उचित व्यक्ति नहीं। निस्सन्देह जैनिंग्स और कीथ जैसे कुछ लेखक सम्प्रभु के सरकार को पदच्युत करने के विशेषाधिकार का समर्थन करते हैं परन्तु उनकी मान्यता है कि इसका प्रयोग 'असाधारण परिस्थितियों' में बुद्धिमानी के साथ किया जाना चाहिए। जैसाकि जैनिंग्स ने कहा है कि "जब तक समय के उचित अन्तरालों में निर्वाचक मण्डल को प्रतिद्वन्द्वी दलों में चयन करने का उचित अवसर दिया जाता है संविधान सामान्य तरीके से कार्य करता है। सम्प्रभु सरकार की उस नीति को अस्वीकार करने में न्यायसंगत हो सकता है जो, एक दल के हित में, संसद के जीवन को अनावश्यक अथवा अनिश्चित काल तक बढ़ा कर, जेरीमैण्डरिंग (Gerrymandering) द्वारा निर्वाचन क्षेत्रों में परिवर्तन करके और निर्वाचन व्यवस्था में मूलभूत परिवर्तन करके संविधान के प्रजातान्त्रिक स्वरूप को नष्ट करती है। इन परिस्थितियों में भी सम्प्रभु को बड़ी सावधानी से इस तरह कार्य करना चाहिए कि उसके कार्य को निर्वाचक मण्डल का समर्थन प्राप्त हो जाये।"

4 **संसद का विघटन**—सम्प्रभु को संसद के विघटन का विशेषाधिकार है। परन्तु वह प्रधानमंत्री के परामर्श पर ही इस अधिकार का प्रयोग करता है। वस्तुतः पिछले 100 वर्षों से किसी सम्प्रभु ने प्रधानमन्त्री के संसद के विघटन सम्बन्धी परामर्श को अस्वीकार नहीं किया और न ही परामर्श के विरुद्ध संसद का विघटन किया है।

एस्क्विथ, चर्चिल तथा लार्ड साइमन जैसे कुछ लेखकों की धारणा है कि सम्प्रभु कुछ परिस्थितियों में, उदाहरणतः लोक हित में, विघटन के परामर्श को अस्वीकार कर सकता है। परन्तु ऐसा करके सम्प्रभु न तो अपने-आपको राजनीति से पृथक रख सकता है, न अपनी तटस्थ शक्ति को बनाये रख सकता है और न उत्तरदायित्व से ही मुक्ति प्राप्त कर सकता है। जैसाकि जे एच मार्गन ने कहा है कि 'विघटन का अधिकार सरकारी (मन्त्रिमण्डलात्मक) अधिकार है। यह अपने अस्तित्व के लिए इस सामान्य स्वीकृति का ऋणी है कि उसका प्रयोग सम्प्रभु का

उत्तरदायित्व से उन्मुक्ति प्रदान करता है।" स्पष्ट है कि कठिनाइयों से बचने के लिए सम्प्रभु के पास एक ही विकल्प है कि संसद के विघटन के सम्बन्ध में वह प्रधानमन्त्री के परामर्श को स्वीकार कर ले। सम्प्रभु को अधिक से अधिक अपने आपको "चेतावनी" के संवैधानिक अधिकार तक सीमित रखना चाहिए। मार्शल और मूडी ने ठीक लिखा है कि "द्विदलीय व्यवस्था में ऐसा कोई मुद्दा नहीं जिसमें विघटन के परामर्श की अस्वीकृति को उचित ठहराया जा सके।" एलन लैशल्स (Alan Lascelles) का मत है कि जब तक तीन शर्तें पूरी नहीं हो जातीं सम्प्रभु विघटन के परामर्श को अस्वीकार नहीं कर सकता। ये शर्तें हैं—(i) वर्तमान संसद अभी भी सक्रिय, व्यवहार्य एवं अपना कार्य करने में समर्थ है (ii) सामान्य चुनाव राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था के लिए हानिकारक होगा, (iii) सम्प्रभु अन्य किसी प्रधानमन्त्री को ढूंढ सकता है जो कॉमन सभा में कार्यकारी बहुमत (Working Majority) के आधार पर उचित समय तक सरकार का संचालन कर सके।"

केवल एक स्थिति में सम्प्रभु विघटन के परामर्श को अस्वीकार कर सकता है। यह स्थिति तब पैदा होती है जब कोई प्रधानमन्त्री सामान्य चुनाव में पराजित होने के बाद पुनः तत्काल विघटन का परामर्श देता है। ऐसी स्थिति में इस बात की कल्पना की जा सकती है कि नये चुनाव के बिना वैकल्पिक सरकार का निर्माण किया जा सकता है। उत्तरदायित्व का सिद्धान्त केवल इस बात को ही सुनिश्चित नहीं करता कि "सम्प्रभु राजनीतिक उलझन" में न पड़े बल्कि इस बात को भी सुनिश्चित करता है कि शासन सत्ता का प्रयोग वे लोग करें जिनके पास शासन करने का अधिकार है। जिस प्रधान मन्त्री को निर्वाचक मण्डल ने अस्वीकार कर दिया है उसके विघटन के परामर्श को अस्वीकार करना निर्वाचक मण्डल के निर्णय को पुष्ट करना है, उसकी सत्ता का समर्थन करना है और संवैधानिक व्यवस्था को नष्ट होने से बचाना है। फिर भी यदि निर्वाचन के परिणाम स्पष्ट न हों और भ्रांति पैदा करने वाले हों तथा वैकल्पिक सरकार के निर्माण की सम्भावना न हो तो सम्प्रभु पराजित प्रधानमन्त्री के विघटन के परामर्श को भी स्वीकार कर सकता है और निर्वाचक मण्डल को स्पष्ट निर्णय करने का एक और अवसर दे सकता है।

5 निषेधाधिकार—निस्सन्देह सम्प्रभु के पास विधेयकों पर निषेधाधिकार प्रयोग करने का अधिकार है। साम्राज्ञी ऐन (Queen Anne) ने 1707 में स्कॉच मिलिशिया विधेयक पर इसका अन्तिम बार प्रयोग किया था। उसके बाद निषेधाधिकार का प्रयोग नहीं किया गया। यद्यपि जार्ज III और जार्ज IV कैथोलिक उद्धार विधेयक में देरी करने में सफल हो गये थे परन्तु आज कोई सम्प्रभु इस प्रकार का कार्य करने अर्थात् अपनी निषेधाधिकार शक्ति में प्राण डालने का साहस नहीं कर सकता। अतः सम्प्रभु की निषेधाधिकार शक्ति प्रायः मृत हो गयी है। यदि

सम्प्रभु किसी विधेयक को असंवैधानिक समझता है तो उसके पास एक ही विकल्प है कि वह सरकार को पदच्युत कर दे।

6 पीयरों की रचना—सम्प्रभु के पास पीयरो की रचना करने का विशेषाधिकार है। वह "वंशानुगत" एवं "जीवन पर्यन्त" दोनो प्रकार के पीयरो को नियुक्त करता है। परन्तु सम्प्रभु इस विशेषाधिकार का प्रयोग भी प्रधान मंत्री के परामर्श पर करता है।

सम्प्रभु नये पीयरों की रचना करने से पूर्व प्रधानमन्त्री को यह सुझाव दे सकता है कि वह अपनी नीति के सम्बन्ध में निर्वाचक मण्डल की राय जान ले। सन् 1910 में जार्ज V ने प्रधानमन्त्री एस्क्विथ को यही सुझाव दिया था। सम्प्रभु के इस प्रकार के सुझाव में पीयरों की रचना करने के प्रधानमन्त्री के परामर्श को सशर्त स्वीकार करने की गन्ध आती है परन्तु इस प्रकार का सुझाव लोकतान्त्रिक क्रिया को ही सुदृढ करता है।

7 क्षमादान—सम्प्रभु के पास क्षमादान का विशेषाधिकार है परन्तु वह इस अधिकार का प्रयोग गृह मन्त्री के परामर्श पर करता है। निस्सन्देह सम्प्रभु अपने विचारों को व्यक्त कर सकता है। उदाहरणार्थ जार्ज VI ने मृत्युदण्ड के सम्बन्ध में हर्बर्ट मोरीसन से दो बार विचार-विमर्श किया था यद्यपि दोनो बार सम्राट के विचारों को अस्वीकार कर दिया गया। सम्प्रभु द्वारा इस प्रकार का विचार-विमर्श प्रायः अपवाद ही है।

8 संरक्षण—*सम्प्रभु के पास संरक्षण की व्यापक शक्तियां है।* वह असैनिक तथा सैनिक पदो, चर्च के उच्च पदो तथा न्यायाधीशो की नियुक्तियां करता है। न्यायाधीशो को छोड कर वह सभी पदाधिकारियों को पदच्युत कर सकता है। सम्प्रभु राष्ट्रीय सैनिक सेवाओं का सर्वोच्च कमाण्डर है। वह ही सेना के अधिकृत पदाधिकारियो को नियुक्त करता है। सम्प्रभु के नाम पर समस्त विदेशी कार्यों, नीतियो एवं सम्बन्धो का संचालन होता है। सम्प्रभु ही राजदूतो अन्य कूटनीतिक प्रतिनिधियो एवं औपनिवेशिक पदाधिकारियों को नियुक्त करता है। वह दूसरे देशो के राजदूतो तथा अन्य कूटनीतिक प्रतिनिधियों के प्रमाण पत्रो को स्वीकार करता है तथा उनका स्वागत करता है। अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनो में वह अपने प्रतिनिधि भेजता है।

संरक्षण की व्यापक शक्तियों के बाद भी सम्प्रभु एक संवैधानिक कार्यपालिका है। वास्तविक कार्यपालिका मन्त्रिमण्डल है जो प्रधानमन्त्री के नेतृत्व में कार्य करती है। अतः सम्प्रभु की इन शक्तियों का वास्तविक प्रयोग प्रधानमन्त्री करता है प्रधानमन्त्री से यह अपेक्षा की जाती है कि नियुक्तियां करते समय वह सम्प्रभु से विचार-विमर्श कर ले परन्तु अन्तिम निर्णय प्रधानमन्त्री का ही होता है।

9 सम्मान—सम्प्रभु सम्मान का स्रोत है। परन्तु प्रधानमन्त्री के परामर्श पर ही वह उपाधियों एवं सम्मानो को प्रदान करता है। जैसाकि फाइनर ने लिखा

है कि "यद्यपि साम्राज्ञी सम्मान का स्रोत है परन्तु धारा प्रधान मन्त्री की राजनीतिक अनुकम्पा और आवश्यकता से ही प्रवाहित होती है। प्रधान मन्त्री सम्मानों को प्रदान करने से पूर्व विपक्ष के नेता से भी परामर्श कर लेता है। दि आर्डर ऑफ दि गार्टर, दि आर्डर ऑफ दि मेरिट एव दि रॉयल विक्टोरियन आर्डर को सम्प्रभु स्वयं प्रदान करता है।

## राजतन्त्र का औचित्य

बीसवीं शताब्दी लोकतन्त्र की शताब्दी है। दो विश्व युद्धों ने राजतन्त्र की कब्र खोद दी है। रूस, जर्मनी, ईरान आदि देशों में राजतन्त्र समाप्त कर दिया गया है। इस पर भी लोकतन्त्र की जननी, संसदों की मातृभूमि ब्रिटेन में राजतन्त्र न केवल एक जीवित वास्तविकता है बल्कि वह पहले से भी अधिक लोकप्रिय, सुदृढ़ एवं सुरक्षित संस्था है। जैसाकि मुनरो ने कहा है कि "लोकतन्त्र के विस्तार के साथ क्राउन शक्तिशाली हुआ है।"

लोकतन्त्र के वातावरण में पले हुए विदेशियों को आधुनिक लोकतन्त्र के अन्तर्गत राजतन्त्र अनुचित एव असगत प्रतीत होता है। वस्तुतः यह एक राजनीतिक असगति (Political anachronism) है। परन्तु रूढ़िवादी, पुरातन प्रिय ब्रिटिश-वासियोंके लिए राजतन्त्र ऐतिहासिक परम्परा का आधार है, यह संवैधानिक निरंतरता का एक मुख्य तत्व है, यह राष्ट्रीय एकता, सुदृढ़ता, स्थिरता एव सुरक्षा का प्रतीक है, यह राष्ट्रमण्डलीय एकता की कड़ी है, यह दलीय भावनाओं से पृथक एव स्वतन्त्र है, यह राष्ट्रीय भावनाओं से ओत प्रोत है, इसके उचित विकल्प का अभाव है, यह उपयोगी एव आवश्यक संस्था है। इन सभी कारणों से ब्रिटिश राजतन्त्र ब्रिटेन में "सुरक्षित एव सम्मानित" ही नहीं अपितु ब्रिटिशवासी उसके लम्बे जीवन की कामना भी करते हैं। ब्रिटेन के राष्ट्रीय गीत में "सम्राट के चिरजीवी होने" एव "सुरक्षा" की कामना की गयी है।

ब्रिटेन में राजतन्त्र के विद्यमान होने के मुख्य कारण निम्न है—

**1 रूढ़िवादिता**—ब्रिटिश लोग स्वभाव से रूढ़िवादी है। वे क्रांतिकारी अथवा मूल परिवर्तनवादी नहीं। राष्ट्र की प्राचीन संस्थाओं में उनकी आस्था है। वे भावुकता में अथवा क्षणिक कारणों से अपनी प्राचीन संस्थाओं को बदलना या समाप्त करना नहीं चाहते। वे उनमें समयानुसार एव आवश्यकतानुसार परिवर्तन कर लेना चाहते हैं। ब्रिटेन में राजतन्त्र संसद, न्यायालय एव विश्वविद्यालयों से प्राचीन संस्था है, यह लगभग 1200 वर्ष पुरानी संस्था है, यह भूत, वर्तमान और भविष्य को जोड़ने वाली कड़ी है। अतः ब्रिटिश लोगों ने इसे बनाये रखा है।

**2 गणतन्त्रात्मक भावनाओं का अभाव**—ब्रिटिश लोगों में गणतन्त्रात्मक भावनाओं का अभाव है। जहां स्विस लोग गणतन्त्रात्मक शासन के अधीन रहने में गौरव का अनुभव करते है वहां ब्रिटिश लोग राजतन्त्रात्मक शासन के अधीन रहने

मे ही गौरव का अनुभव करते है। इतिहास मे दो बार अवसर मिलने पर भी ब्रिटिश लोगो ने गणतन्त्र स्थापित नही किया बल्कि पुन राजतन्त्र को ही स्थापित किया। केवल क्रामवैल काल (1649–1660) मे ब्रिटेन मे गणतन्त्र का असफल प्रयास किया गया था। सन् 1660 मे चार्ल्स II को और 1688 की रक्तहीन क्रान्ति के बाद 1689 मे विलियम ऑफ ऑरेंज और मेरी को सिंहासन पर बिठा दिया गया।

3 राष्ट्रीय गौरव का प्रतीक—ब्रिटिश लोग राजतन्त्र मे राष्ट्रीय गौरव की अनुभूति करते है। उनकी मान्यता है कि राजतन्त्र ने (हेनरी VII और हेनरी VIII ने) इगलैण्ड को पोप के चुगल से बचाया, साम्राज्ञी ऐलिजाबेथ I का शासन "स्वर्ण युग" था, साम्राज्ञी विक्टोरिया के शासन काल मे ब्रिटिश साम्राज्य अपनी चरम सीमा पर था, आदि। कुछ ब्रिटिश सम्राटो जैसाकि एडवर्ड VII, जार्ज V जार्ज VI तथा साम्राज्ञी तथा ऐलिजाबेथ II का व्यक्तित्व भी प्रभावशाली रहा है। लॉस्की का मत है कि 'ब्रिटिश साम्राज्यवाद ने अपने उद्देश्यों को सिद्ध करने के लिए राजतन्त्र की प्रतिष्ठा को जानबूझ कर बढावा दिया है।

ब्रिटिशवासियो की यह धारणा है कि राजतन्त्र सरकार को बोधगम्य बनाता है। साधारण से साधारण नागरिक भी उसे समझ सकता है। सम्प्रभु राष्ट्र को साकार (Personify) बनाता है।

4 लोकप्रिय संस्था—ब्रिटेन मे राजतन्त्र लोकप्रिय संस्था है। जसाकि हर्बर्ट मोरीसन ने कहा है कि "सम्प्रभु ब्रिटिश लोगो के हृदय और मस्तिष्क मे अत्यधिक लोकप्रिय बन गया है।" वह ब्रिटिश समाज के सभी वर्गो, सभी राजनीतिक दलो (केवल थोडे से साम्यवादियो को छोडकर) की श्रद्धा एव भक्ति का पात्र है। ब्रिटेन मे जहा समय-समय पर लार्ड सभा को समाप्त करने अथवा उसे सुधारने की माग होती रही है, जहा मन्त्रिमण्डल पर संसदीय नियन्त्रण को वास्तविक बनाने हेतु आवाजे उठती रही है, जहा स्थापित चर्च को विसस्थापित करने पर बल दिया जाता है वहा राजतन्त्र को समाप्त करने अथवा उसमे सुधार करने की माग कभी नही की गयी। मजदूर दल और ट्रेड यूनियन काग्रेस भी उसका विरोध नही करते। किसी लेखक ने ठीक कहा है कि "सम्राट मे लोगो की आस्था कुछ ऐसी बढ गयी है जैसाकि 17वी शताब्दी मे सम्राट के दैवी अधिकारो के प्रति थी।" "वह भीड जो सम्राट के दर्शन या सकन के लिए एकत्रित हो जाती है वह उसकी लोकप्रियता की द्योतक है।"

ब्रिटिश लोग राजतन्त्र मे पितृभाव देखते हैं। उसके विद्यमान होने से ही वे अपने आपको सुरक्षित समझते हैं। जैसाकि मॉग और जिंक ने कहा है कि "जब सम्राट बकिंघम महल मे रहता है तो प्रजा अपने घरों मे सुख की नींद सोती है।"

5 सवधानिक राजतन्त्र—ब्रिटेन म साम्राज्ञी की स्थिति सवैधानिक है। वह राज्य करती है, शासन नही। शासन तो मन्त्रिमण्डल करता है जो ससद के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी है। सवधानिक दृष्टि से शासन की सारी शक्तिया आज भी साम्राज्ञी के पास हे परन्तु उनका वास्तविक प्रयोग प्रधानमन्त्री के, नेतृत्व म मन्त्रिमण्डल करता है। साम्राज्ञी नाम मात्र की अधिकारी है, वह स्वर्णिम शून्य हे।

ब्रिटिश सम्राटो की यह विशेषता रही है कि उन्होने लोकतन्त्र के विकास को अवरुद्ध करने का प्रयास नहीं किया। उन्होने फ्रास के लुई XIV की भाति अपने आप को "राज्य" बनाने का प्रयास नही किया और न ही रूस के जारो की भाति असीम निरकुशता का परिचय दिया है। उन्होने समय की हवा को पहचानते हुए अपने आपको उसमे ढाल लिया है। जैसाकि लार्ड एटली ने कहा है कि 'इगलण्ड को इस प्रकार के सम्राट पाने का सौभाग्य है जो यह जानते हैं कि लोकतन्त्रीय समाज मे किस प्रकार काय करना चाहिए।" लास्की का मत है कि ब्रिटिश सम्राटो ने अपने आपको "लोकतन्त्र के हाथो बेच दिया है।" रेनाल्ड का मत है कि 'सम्राट जन इच्छा के अनुरूप राज्य करता है उसकी अवज्ञा मे नहीं, लोकतन्त्र तावेदार नहीं बना राजतन्त्र समझदार (सतुलित) बन गया है।" दूसरे शब्दो मे, ब्रिटेन मे "मुकटधारी गणतन्त्र" (Crowned Republic) है।

6 सविधान का प्रतिष्ठित भाग—बैजहॉट जैसे लेखको का मत है कि शासन मे "कुशल" (efficient) भागो की आवश्यकता ही नही होती उसमे "प्रतिष्ठित" (dignified) भागो की भी आवश्यकता होती है। सविधान और शासन भावात्मक चीजें है। लोग चाहे कितने ही प्रगतिशील क्यो न हो वे बाह्य प्रदशन, दिखावा, तडक-भडक, रग और अभिनय आदि से प्रभावित हुए बिना नही रहते। जैनिग्स ने भी कहा है कि "लोकतन्त्रात्मक सरकार केवल तक अथवा ठोस नीतियो के आधार पर नहीं चलायी जा सकती। उसमे कुछ तडक भडक (शान शौकत) भी होनी चाहिए और वह 'शाही पोशाक' के अतिरिक्त कहीं नहीं।"

7 व्यावहारिक उपयोग—राजतन्त्र आज भी अनक कार्यों को सम्पन्न करने के लिए प्रभावशाली साधन है। ये काय ही उसके व्यावहारिक उपयोग को सिद्ध करते है। ये काय मुख्यत निम्न हैं—

(i) कार्यपालिका सम्बन्धी काय—साम्राज्ञी दूसरे देशो के कूटनीतिक प्रतिनिधियो का स्वागत करती है, ससद के अधिवशनो को बुलाती है, उसका उद्घटन करती है, उसम सिंहासन भाषण देती है, उसका सत्रावसान करती है तथा उसे भग करती है। ससद द्वारा पारित विधेयको पर हस्ताक्षर करके वह उन्हे स्वीकार करती है, वह लाड सभा मे पीयरो को नियुक्त करती ह। निस्सन्देह साम्राज्ञी इन सभी कार्यों को प्रधानमन्त्री के परामश पर ही सम्पन्न करती है।

कार्यपालिका सम्बन्धी कुछ काय ऐसे भी हैं जहा प्रारम्भन क्रिया साम्राज्ञी के हाथो मे है। यह काय सरकार निर्माण से सम्बन्धित है। साम्राज्ञी प्रधान मन्त्री को नियुक्त करती है। निस्सन्देह साम्राज्ञी स्वीकृत ग्रभिसमयो द्वारा ही इस शक्ति का प्रयोग करती है परन्तु ऐसे अवसर भी आ जाते है अर्थात् जब ससद म किसी दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो अथवा सत्तारूढ दल त्यागपत्र दे दे जब उसे अपने विवेकानुसार काय करना पडता है यद्यपि यहा भी उसे इस बात का ध्यान रखना पडता है कि उसके व्यवहार से पक्षपात की बू न आये।

(ii) परामर्शदात्री काय—साम्राज्ञी विचार-विमर्श के माध्यम से प्रशासन को अनेक प्रकार के परामर्श देती है। जब विषयो को साम्राज्ञी की स्वीकृति के लिए भेजा जाता है तो उनका अनुमोदन स्वत ही नही हो जाता। वह उन पर और अधिक विचार के लिए कह सकती है अथवा प्रधानमन्त्री से इस बात का स्पष्टीकरण माग सकती है कि वह साम्राज्ञी के विशेषाधिकारो का प्रयोग क्यो चाहता है? इस प्रक्रिया मे साम्राज्ञी प्रधान मन्त्री को प्रोत्साहन दे सकती है अथवा चेतावनी भी। **जैसाकि बेजहाट ने कहा है कि "साम्राज्ञीय के तीन अधिकार हैं—परामर्श देने का अधिकार, प्रोत्साहन देने का अधिकार एवं चेतावनी देने का अधिकार। एक बुद्धिमान एवं समझदार सम्राट् को इन अधिकारों के अतिरिक्त और किसी अधिकार की आवश्यकता नहीं।"** साम्राज्ञी के ये अधिकार विशेषाधिकारो के प्रयोग तक सीमित नही वे सरकार के सभी पहलुओ तक व्याप्त है क्योकि साम्राज्ञी का दृष्टिकोण निष्पक्ष और राष्ट्रीय भावनाओ से ओत-प्रोत होना है, क्योकि उसे किन्ही राजनीतिक उद्देश्यो की पूर्ति नही करनी होती, क्योकि वह कोई राजनीतिज्ञ नही होता, अत उसके परामर्श का अत्यधिक महत्व होता है। इस पर भी यदि प्रधान मन्त्री अथवा अन्य कोई मन्त्री आग्रह करता है तो साम्राज्ञी को रास्ता देना पडता है। फिर भी, **जैसाकि नेविल शट ने कहा है कि साम्राज्ञी "राजनीतिज्ञों और नौकरशाहों को मूख होने से रोकती है।"**

सावजनिक विषयो पर साम्राज्ञी को किसी भी राजनीतिज्ञ से अधिक ज्ञान एव अनुभव प्राप्त होता है। वशानुगत होने से एक साम्राज्ञी का शासन अनेक प्रधान मन्त्रियो के शासन को आच्छादित करता है। मन्त्री आते और चले जाते है परन्तु साम्राज्ञी सावजनिक विषयो के केन्द्र मे बनी रहती है और राष्ट्र की सेवा करती रहती है। उसे इस बात का ज्ञान होता है कि सामयिक प्रधान मन्त्री ने "क्या गलतियाँ की और सम्भवत क्यो की।" अत उसका परामर्श एक लम्बे अनुभव का परिणाम होता है। **हार्वे और बेदर ने ठीक लिखा है कि "कुछ सीमा तक सरकारो की अल्पावधि सम्राट की निरन्तरता द्वारा प्रतिबुलित हो जाती है।"**

(iii) **सूचनाओं का भण्डार**—साम्राज्ञी इतना सुसूचित होती है कि वह किसी भी मन्त्रिमण्डल का सही मार्गदर्शन करने की स्थिति मे होती है। उसे मन्त्रिमण्डल

की बैठकों की कार्यवाही की सूची एव बैठकों के विवरण प्राप्त होते रहते है, उसे विदेश विभाग के प्रेषण पत्र भी प्राप्त होत है, उसे ससदीय प्रतिवेदन प्राप्त होते है वह प्रधान मन्त्री से किसी विषय पर विशिष्ट सूचनायें प्राप्त कर सकता है प्रीवी काउन्सिल की बैठको की अध्यक्षता वह स्वय करती है, उसका निजी सचिव एव स्टाफ विषयो पर स्वतन्त्र जाच कर सकता है, उसे राष्ट्रमण्डल, राजदूतो एव उपनिवेशो के गवनरो से भी सूचनायें प्राप्त होनी रहती है।

(iv) मध्यस्थता सम्बन्धी काय—राष्ट्रीय सकटो एव जटिल समस्याओ के समाधान म ब्रिटिश सम्राटो ने राष्ट्र की अमूल्य सेवायें की है। उन्होने समय-समय पर राजनीतिक दलो के नेताओ के सम्मेलन बुलाकर उन्हे सन्तुलित दृष्टिकोण अपनाने का परामश दिया है। उदाहरणत साम्राज्ञी विक्टोरिया की सक्रिय भूमिका के कारण 1884 के सुधार अधिनियम पर समझौता हो सका। जार्ज V की सकारात्मक भूमिका के कारण ही 1914 मे आयरलैण्ड के होमरूल के प्रश्न पर समझौता हो सका सन् 1931 मे ज.ज V के निजी हस्तक्षेप के कारण सयुक्त सरकार का निर्माण हो सका ताकि आर्थिक सकट का सुदृढता से मुकाबला किया जाये। युद्ध काल मे भी सम्राट के नाम पर राष्ट्र मे सहायता की अपील की जाती है।

8 उचित विकल्प का अभाव—ब्रिटेन मे यदि राजतन्त्र को समाप्त कर दिया जाय तो उसके स्थान पर किसी अन्य प्रकार की व्यवस्था को स्थापित करना होगा। यह व्यवस्था या तो फ्रास की भाति ससद द्वारा निर्वाचित राष्ट्रपति की हो सकती है अथवा अमरीका की भाति लोगो द्वारा निर्वाचित राष्ट्रपति की हो सकती है। पहली व्यवस्था ब्रिटेन की वतमान व्यवस्था (सवैधानिक राजतन्त्र) से भिन्न नही अत इसे स्थापित करने से कोई लाभ नही। निर्वाचित राष्ट्रपति सवधानिक रूप से भी काय कर सकता है अथवा तीसरे फ्रेंच गणराज्य के राष्ट्रपति मिलरैण्ड (Millerand) की भाति काय करन के लिए लालायित भी हो सकता है। दूसरे शब्दो म, निर्वाचित राष्ट्रपति राजनीति से प्रभावित हुए बिना नही रह सकता। दूसरी व्यवस्था अर्थात् अमरीकी व्यवस्था ब्रिटेन की वतमान मन्त्रिमण्डलात्मक व्यवस्था को पूणत नष्ट कर देगी, ससदीय सर्वोच्चता के सिद्धान्त को समाप्त कर देगी और यह ब्रिटिश लोगो को कभी स्वीकार नही। वस्तुत ब्रिटिश लोगो को शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त मे जिस पर अमरीकी व्यवस्था आधारित है, विश्वास नही। जैसाकि हर्बट मोरीसन ने कहा है कि "निर्वाचित राष्ट्रपति न आवश्यक है और न वाछनीय।"

9 अन्तरालो मे राष्ट्र का विश्वासपात्र—एक मन्त्रिमण्डल के त्यागपत्र और दूसरे मन्त्रिमण्डल के प्रतिष्ठापन के अन्तरालो के सक्षिप्त समय मे सारी कायपालिका शक्ति साम्राज्ञी के हाथो म केन्द्रित हो जाती है। सारा राष्ट्र उसे न्यायधारी समझता है क्योकि वही एक ऐसा व्यक्ति है जो राजनीति स दूर रहता है और उसकी निष्पक्षता पर विश्वास किया जा सकता है। वही एक ऐसा रेफरी है जो यह देखता है कि

राजनीति के खेल को नियमानुसार खेला जा रहा है। जब कभी राजनीतिक गुटों की लड़ाई राष्ट्रीय हितों को चोट पहुँचाती है तो वह सुलहकार का रूप ग्रहण कर लेता है।

**10 अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों को प्रभावित करने की क्षमता**—दूसरे देशों के राज्याध्यक्षों एवं शासनाध्यक्षों के साथ साम्राज्ञी के निजी सम्बन्ध होते हैं। इन सम्बन्धों के कारण वह अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों को प्रभावित कर सकती है। निःसन्देह वह इस प्रकार का कार्य प्रधान मन्त्री की सहमति से ही कर सकती है। उदाहरणार्थ फ्रांस और ब्रिटेन की टर्की के साथ 1939 की संधि जार्ज VI के कारण सम्भव हुई। जार्ज VI और अमरीकी राष्ट्रपति फ्रैंकलिन रूजवेल्ट की मित्रता ने भी अमरीका को द्वितीय युद्ध में शामिल होने के लिए प्रेरित किया।

**11 साम्राज्यीय एवं राष्ट्रमण्डलीय एकता का प्रतीक**—राजतन्त्र ब्रिटिश साम्राज्यीय एवं राष्ट्रमण्डलीय एकता का प्रतीक है। वह ही एक मात्र कड़ी है जो एक ओर इंगलैण्ड और उसके उपनिवेशों को और दूसरी ओर इंगलैण्ड और राष्ट्रमण्डलीय देशों को एक सूत्र में बाँधता है। वह ही विविध धर्मों विविध सामाजिक आर्थिक एवं राजनीतिक व्यवस्थाओं वाले राष्ट्रमण्डलीय लोगों को संगठित किये हुए है। यदि राजतन्त्र को समाप्त कर दिया जाये तो राष्ट्रमण्डल, जो पहले ही अत्यधिक शिथिल संगठन है, छिन्न-भिन्न हो जायेगा। जैसा कि बाल्डविन ने कहा है कि "स्वतन्त्र राष्ट्रमण्डलीय देशों के बीच कुछ भी सामान्य प्रतीक नहीं रहेगा।" चर्चिल ने भी कहा था कि राजतन्त्र ही एक ऐसी रहस्यमय कड़ी है जो राष्ट्रों राज्यों और जातियों के हमारे शिथिल राष्ट्रमण्डल को एक रखता है।"

**12 ब्रिटिश समाज का प्रधान**—सम्प्रभु ब्रिटिश राष्ट्र का ही नहीं अपितु ब्रिटिश समाज का भी प्रधान होता है। शाही परिवार सामाजिक व्यवहार, शिष्टाचार, सद्व्यवहार, लोक व्यवहार, कौशल, वस्त्र भूषा (फैशन) आदि को सुनिश्चित करता है। शाही परिवार द्वारा स्थापित व्यवहार एवं फैशन ब्रिटिशवासियों के लिए आदर्श बन जाते हैं। किसी सार्वजनिक अथवा निजी कार्य में यदि शाही परिवार का अवलम्बन मिल जाये तो उसकी सफलता अवश्यम्भावी होती है।

**13 कम खर्चीली**—व्यय की दृष्टि से भी ब्रिटिश राजतन्त्र निर्वाचित राष्ट्रपति के प्राधिकारों (Perquisites) पर व्यय की जाने वाली राशि से कम खर्चीली है। ब्रिटिश राजतन्त्र पर वार्षिक बजट के एक प्रतिशत का बीसवाँ अंश भी व्यय नहीं होता।

उपर्युक्त वर्णन से स्पष्ट है कि राजतन्त्र की निरन्तरता उसे शक्ति प्रदान करती है, उसकी निर्बलता उसे स्थायित्व प्रदान करती है, उसकी निष्पक्षता उसमें विश्वास पैदा करती है। ब्रिटिश समाज इस बात की स्पष्ट अनुभूति कर चुका है कि जो राजतन्त्र पक्षपातपूर्ण व्यवहार से ऊपर है जो राजनीतिक उतार-चढ़ाव से

प्रभावित नही होता जिसकी कोई राजनीतिक महत्वाकाक्षायें नही, जो राष्ट्र की एकता को बनाये रखता है, जो सरकार को प्रतिष्ठा प्रदान करता है, जो जन-इच्छा के मार्ग मे बाधक नही उसका कोई उचित विकल्प नही। जहा अमरीकी राष्ट्रपति को प्राय आधे निर्वाचक मण्डल के मत प्राप्त होते है, जहा फ्रासीसी राष्ट्रपति को राजनीतिक सौदेबाजी का सहारा लेना पडता है वहा ब्रिटिश राजतन्त्र को, वशानुगत होने पर भी, सारे राष्ट्र का समर्थन प्राप्त होता है। लावेल ने ठीक लिखा है कि 'यदि क्राउन अब राजपोत की प्रेरक शक्ति नहीं रहा तो वह मस्तूल अवश्य है जिस पर पाल लटका हुआ है और इस तरह वह पोत का न केवल लाभकारी बल्कि आवश्यक भाग भी है।"

"ब्रिटिश सविधान सिद्धान्तत निरकुश राजतन्त्र
स्वरूप मे सीमित राजतन्त्र और व्यवहार मे
लोकतन्त्रात्मक गणराज्य है।"

(इस प्रश्न का विस्तृत उत्तर अध्याय 2 मे "ब्रिटिश सविधान मे जो दिखाई देता है वह है नही और जो है वह दिखाई नही देता" के शीर्षक के अन्तगत दिया गया है। अत इसका अध्ययन उसी स्थान पर कीजिए)।

## सम्राट कोई गलती नहीं करता

यह कथन कि "सम्राट् कोई गलती नही करता" ब्रिटिश सविधान मे सम्प्रभु की वास्तविक स्थिति को अभिव्यक्त करता है। इसका अर्थ है कि सम्प्रभु की शक्तिया उसकी निजी शक्तिया नही, उसकी शक्तिया वास्तव मे क्राउन की शक्तियाँ है। सम्प्रभु शासन शक्तियो का प्रयोग अपने विवेकानुसार नही करता बल्कि अपने मन्त्रियो के परामर्श पर उनका प्रयोग करता है। क्योकि सम्प्रभु शासन शक्तियो का प्रयोग अपने विवेकानुसार नही करता अत वह उनके परिणामो के लिए उत्तरदायी नही। सम्प्रभु को कानूनी और राजनीतिक उन्मुक्ति ही प्राप्त नही वह न्यायालयो के क्षेत्राधिकार से भी परे है। सम्प्रभु के सार्वजनिक कार्यों के लिए वे मन्त्री उत्तरदायी हैं जो उसकी शक्तियो का वास्तविक प्रयोग करते है। मन्त्री सामूहिक रूप से कॉमन सभा के प्रति उत्तरदायी हैं और कॉमन सभा के माध्यम से निर्वाचक मण्डल के प्रति उत्तरदायी है।

'सम्राट कोई गलती नही करता" इस कथन को जिन विविध अर्थों म प्रयुक्त किया जाता है उन्हे निम्न शीर्षको के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है —

1 न्यायालय के क्षेत्र से परे—ब्रिटेन म सम्प्रभु कानून का स्रोत है। वह न्याय का भी स्रोत है। अत सम्प्रभु कानून के क्षेत्र से ही परे नही बल्कि न्यायालय के क्षेत्राधिकार से भी परे है। सम्प्रभु किसी अपराध के लिए बन्दी नही बनाया जा

सकता, किसी न्यायालय मे उसके विरुद्ध कोई मुकदमा नही चलाया जा सकता, कोई न्यायालय उसे दण्डित नही कर सकता।

2 शक्ति शून्यता—वास्तविक शक्ति की दृष्टि से सम्प्रभु नि शक्त है, वह शक्ति शून्य है, वह मिट्टी का महादेव है, वह रबर की मोहर है। जैसाकि जेनिंग्स ने लिखा है कि सम्प्रभु "महत्ता का प्रतीक है क्षमता का नही।" सम्प्रभु अपनी राजनीतिक क्षमता म कोई गलती नही कर सकता और, जैसाकि ब्लकस्टोन ने कहा है, 'वह गलती करने का विचार भी नही कर सकता।" बैजहाट का मत है कि "यदि (ससद के) दोनो सदन एकमत होकर उसके मृत्यु आदेश को उसके पास भेजते है तो उसे उस पर भी हस्ताक्षर करने पडे गे।" सम्राट् चार्ल्स II के एक दरबारी ने उसके शयन कक्ष की एक दीवार पर उसकी स्थिति को इन शब्दो म व्यक्त किया था, 'यहा सोते हैं सम्राट् हमारे जिनकी बातो पर कोई विश्वास नही करता, जो न कोई मूर्खतापूर्ण बात करते है न कोई बुद्धिमानी की बात करते हैं।"

3 मन्त्रिमण्डलात्मक परामर्श—ब्रिटिश सम्प्रभु शासन शक्तियो का प्रयोग अपने मन्त्रिमण्डल के परामश पर ही करता है। विशेषाधिकारो सहित कोई ऐसी शक्ति नही जिसका प्रयोग सम्प्रभु अपने विवेकानुसार करता हो। विवाह जैसे निजी विषयो मे भी सम्प्रभु को मन्त्रिमण्डल के परामश पर काय करना होता है। जसाकि लाड एशर ने कहा है कि 'सम्प्रभु के बहुत से विशेषाधिकार हैं परन्तु जब उन्हे कार्यान्वित किया जाता है तो केवल ससद के प्रति उत्तरदायी मन्त्री के परामश पर ही उनका प्रयोग हो सकता है।" एसक्विथ ने भी कहा था कि "अन्तत सम्प्रभु अपने मन्त्रियो के परामश को स्वीकार करके ही उस पर काय करता है।" यदि सम्प्रभु इस नियम की उल्लघना अथवा उपेक्षा करता है तो उसका राजनीतिक दलदल मे फसना अवश्यम्भावी है जो अन्तत राजतन्त्र के अस्तित्व को ही खतरा उत्पन्न कर सकता है। कोई समय था जब मन्त्री परामश देते थे और सम्प्रभु निणय करता था परन्तु वतमान समय म स्थिति इसके ठीक विपरीत है। अब सम्प्रभु परामश देता है और मन्त्री निणय करते है। सम्राट् जार्ज-II ने स्वय कहा था कि ब्रिटेन मे "मन्त्रिगण वास्तविक सम्राट है।

4 मन्त्रिमण्डलात्मक उत्तरदायित्व—ब्रिटेन मे सम्प्रभु उन शक्तियो के प्रयोग के लिए उत्तरदायी नहीं हो सकता जिनका प्रयोग वह अपने विवेकानुसार नहीं करता क्योंकि सम्प्रभु की शक्तियो का वास्तविक प्रयोग मन्त्री करते हैं अत वे ही उनके परिणामों के लिए उत्तरदायी हैं। कोई मन्त्री अपने गैर-कानूनी कार्यों के लिए सम्प्रभु की उन्मुक्तियो म शरण नही ले सकता और न ही वह अपनी निर्दोषता को इस आधार पर सिद्ध करने का प्रयास कर सकता है कि उसके प्रमुख काय सम्प्रभु के आदेशो पर आधारित थ। सन 1679 के डैनबी विवाद ने मन्त्रिमण्डलात्मक उत्तरदायित्व के सिद्धांत को सुनिश्चित रूप से स्थापित कर दिया था। मन्त्रिमण्डल

के अपने साथियों से विचार विमर्श किये बिना विदेश सचिव अर्ल ऑफ डेनवी ने फ्रांस से एक गुप्त संधि कर ली थी। जब उस पर राजद्रोह का मुकदमा चलाया गया तो उसने अपनी निर्दोषता इस आधार पर सिद्ध करने का प्रयास किया कि उसने जो कुछ भी किया वह सम्प्रभु के आदेशों पर आधारित था। न्यायालय तथा संसद ने उसके इस तर्क को मानने से इनकार कर कह दिया। संसद ने उस पर महाभियोग का मुकदमा चला कर उसे दण्डित किया।

उक्त विवाद से ही मंत्रिमण्डलात्मक उत्तरदायित्व की परम्परा का विकास हुआ, मंत्री अपने गैर-कानूनी कार्यों के लिए कानूनी दृष्टि से न्यायालय के प्रति और राजनीतिक दृष्टि से संसद के प्रति उत्तरदायी बन गये। उस समय से ही इस परम्परा का भी विकास हुआ कि सम्प्रभु के नाम पर किये जाने वाले प्रत्येक सार्वजनिक कार्य पर किसी न किसी मंत्री के प्रतिहस्ताक्षर होने चाहिये। दूसरे शब्दों में, कोई न कोई मंत्री सम्प्रभु के सार्वजनिक कार्यों के लिए उत्तरदायित्व को वहन करने के लिए तैयार होना चाहिए।

5 सम्प्रभु की उत्तरदायित्व से उन्मुक्ति—मंत्रिमण्डलात्मक उत्तरदायित्व सम्प्रभु को उत्तरदायित्व से उन्मुक्ति प्रदान करता है। सम्प्रभु न कानूनी दृष्टि से और न राजनीतिक दृष्टि से अपने कार्यों के लिए उत्तरदायी है। वह पूर्णरूप से उन्मुक्त है। जैसाकि लार्ड एशर ने कहा है कि "जब तक सम्प्रभु कॉमन सभा के बहुमत द्वारा समर्थित मंत्री के परामर्श पर कार्य करता है वह असंवैधानिक तरीके से कार्य नहीं कर सकता। मंत्रिमण्डलात्मक उत्तरदायित्व राजतंत्र का रक्षाकवच है। उसके बिना सिंहासन राजनीतिक संघर्ष के झकोरों एवं राजनीतिक मनोवेगों के तूफान में बहुत देर तक जीवित नहीं रह सकता।"

## समीक्षा प्रश्न

1 इंगलैण्ड में सम्राट (राजा) और क्राउन (ताज) में विभेद कीजिए। क्राउन की शक्तियों और कार्यों का परीक्षण कीजिये।

2 'यह विशाल गगनचुम्बी तथा वैभवपूर्ण अट्टालिका है जिसके अन्तर्गत राजनीतिक शक्ति का शून्य स्थान है।" (एच फाइनर) इस कथन की दृष्टि में ब्रिटिश सम्राट् की सैद्धान्तिक और व्यावहारिक स्थिति का वर्णन कीजिए।

3 'यू के की सरकार सिद्धांत में पूर्ण राजतंत्र, रूप में सीमित संवैधानिक राजतंत्र तथा वास्तविकता में एक प्रजातन्त्रात्मक गणराज्य है।" व्याख्या कीजिये।

4 उन कारणों का वर्णन कीजिए जिनके आधार पर इंगलैण्ड राजतंत्र के औचित्य को सिद्ध करता है।

5 निम्नलिखित की विवेचना कीजिये —
(अ) राजा कोई गलती नहीं करता।
(ब) सम्राट् मर गया है सम्राट् चिरजीवी हो।
(स) ब्रिटेन में संवैधानिक प्रक्रिया विरोधाभासपूर्ण है।

# 6

# वास्तविक कार्यपालिका—मंत्रिमण्डल

## (The Real Executive—The Cabinet)

अर्थ एव महत्व—मन्त्रिमण्डल शाही परामर्शदाताओ की ऐसी जमात है जिसका चयन क्राउन के नाम पर, प्रधान मन्त्री करता है। मन्त्रिमण्डल प्रधान मन्त्री के नेतृत्व मे काय करता है और उसी के जीवित रहने वह जीवित रहता है और उसका मृत्यु के साथ उसकी मृत्यु हो जाती है। मन्त्रिमण्डल के सभी सदस्य ससद के सदस्य होते है तथा उनका सम्बन्ध कॉमन सभा मे बहुमत दल से होता है। मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप मे कॉमन सभा के प्रति उत्तरदायी रहता है और उसी समय तक वह पदारूढ रहता है जिस समय तक उसे उसका विश्वास प्राप्त रहता है, ज्यो ही यह विश्वास समाप्त हो जाता है त्यो ही उसे त्यागपत्र देना पडता है।

मन्त्रिमण्डलात्मक शासन व्यवस्था ब्रिटिश लोगो की राजनीति शास्त्र एव शासन कला मे एक महत्वपूर्ण एव स्थायी देन है। ब्रिटेन मे शासन के सभी काय क्राउन के नाम मे किये जाते है परन्तु क्राउन एक कल्पना (Myth) है और सम्राट एक नाम मात्र का अधिकारी है। वास्तविक कायपालिका मन्त्रिमण्डल है। शासन की सारी शक्तियो का वास्तविक प्रयोग मन्त्रिमण्डल करता है।

मन्त्रिमण्डल ब्रिटिश शासन पद्धति का केन्द्र एव गौरव है वह उसका हृदय एव प्राण है। वह राष्ट्रीय नीतिया एव योजनाओ का निर्माण करता है। जैसाकि बाकर ने कहा है कि वह 'नीति का चुम्बक है।' विधान के क्षेत्र म वह ससद का नेतृत्व ही नही करता बल्कि उसका निर्देशन और मागदशन भी करता है। वस्तुत ससद के विधायी कायक्रम को मन्त्रिमण्डल ही निश्चित करता है। इसीलिए काटरने और हज ने मन्त्रिमण्डल को "लघु व्यवस्थापिका" की सज्ञा दी है। वैजहाट का मत है कि मन्त्रिमण्डल "स्वय म व्यवस्थापिका है।" मन्त्रिमण्डल सारी शासन प्रणाली को एकता के सूत्र मे जोडता है तथा कायपालिका एव व्यवस्थापिका को जोडता है। जैसाकि बजहॉट न कहा है कि मन्त्रिमण्डल 'एक हाइफन है जो जोडता

हैं एक चकमुद्रा हैं जो कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका को जकड़ देता है।" मन्त्रिमंडल ही समन्वयकारी भूमिका निभाता है तथा प्रशासन के भिन्न भिन्न विभागों के भेदों एवं अन्तर्विरोधों को दूर करता है। जैसाकि हार्वे और बेदर ने कहा है कि मन्त्रिमण्डल "एक ऐसा यन्त्र है जो सारे ब्रिटिश संविधान को सम्बद्धता (Coherence) प्रदान करता है और लोकतान्त्रिक सरकार को संगठित करने के आधार के रूप में शक्तियों के पृथक्करण के विकल्प का प्रतिनिधित्व करता है।" मन्त्रिमण्डल के माध्यम से कार्यपालिका शक्ति व्यवस्थापिका से और निर्वाचक मंडल से सीधे जुड़ जाती हैं। ब्रिटिश शासन में मन्त्रिमंडल की केन्द्रीय स्थिति होने के कारण ही लावेल इसे "राजनीतिक वृत्तखंड के बीच का पत्थर" कहता हैं। मेरियट "ऐसी धुरी मानता है जिस पर प्रशासन चक्र घूमता है" मुनरो इसे राज्य के जहाज का परिचालक चक्र" मानता है और एमरी इसे "सरकार का केन्द्रीय निर्देशन यन्त्र" कहता हैं।

## प्रीवी काउन्सिल
## (Privy Council)

प्रस्तावना—आधुनिक समय में, ब्रिटिश शासन के दैनिक जीवन में, प्रीवी काउन्सिल का नाम कम सुनाई देता है परन्तु फिर भी ऐतिहासिक एवं वैधानिक दृष्टि से इसका अत्यधिक महत्व है। यह अपरिहार्य संस्था नहीं फिर भी यह महत्त्वपूर्ण है। यह जैसा कि हर्बर्ट मोरीसन ने कहा है "संविधान का एक आवश्यक अंग है।" इसके कार्यों को मन्त्रिमण्डल ने निगल लिया है, फिर भी मन्त्रिमण्डल के सदस्य आज भी प्रीवी काउन्सिलर के नाम से अपने पद की शपथ ग्रहण करते हैं। प्रीवी काउंसिल का आधुनिक समय तक बने रहना इस बात का प्रतीक है कि ब्रिटिश लोग अपनी प्राचीन संस्थाओं को यथा सम्भव बनाये रखना चाहते हैं।

उदय, विकास एवं ह्रास—प्राचीन समय में सम्राट राज्य के कार्यों को सुचारू रूप से सम्पादित करने सूचनायें एवं समर्थन प्राप्त करने तथा करारोपण जैसे महत्वपूर्ण सार्वजनिक विषयों पर राय लेने के लिये जिस संस्था से परामर्श किया करते थे उसे मेग्नम काउंसिलियम अथवा ग्रेट काउंसिल (Magnum Concilium or the Great Council) कहते थे। एल्फ्रेड महान ने इस महा-परिषद की स्थापना की थी। राज्य के कार्यों में वृद्धि होने से इसका आकार बढ़ गया। अतः सम्राटों ने परामर्श लेने के लिए क्यूरिया रेजिस ((Curia Regis) नाम की एक छोटी संस्था की रचना की। जस्टिशियर लार्ड चान्सलर, लार्ड खजाना (कोष) लार्ड प्रीवी सील, बिशप, शाही घराने के पदाधिकारी, मुख्य आसामी (Tenant-in Chief) आदि इसके मुख्य सदस्य हुआ करते थे। नामन काल तक क्यूरिया रेजिस सूचना, समर्थन एवं परामर्श देने वाली एक स्थायी संस्था बन गयी

थी। समय पाकर क्यूरिया रेजिस भी एक बड़ी संस्था बन गयी। प्रीवी काउंसिल इसी क्यूरिया रेजिस की शिशु है।

तेरहवीं शताब्दी तक प्रीवी काउंसिल एक निश्चित संस्था बन गयी थी। इसके सदस्य सम्राट को परामर्श देने की शपथ लेते थे। इसके सदस्यों को वेतन प्राप्त होते थे। इसका संगठन सम्राट पर निर्भर करता था परन्तु यह बहुत बड़ी संस्था नहीं थी। सन् 1404 में इसके सदस्यों की संख्या केवल 19 थी परंतु स्टुअर्ट काल में इसके सदस्यों की संख्या 70 से अधिक हो गयी थी। इसकी शक्तियां सम्राट पर निर्भर करती थीं। जहां हेनरी III, रिचर्ड II और हेनरी VI के काल में काउंसिल देश पर प्रायः शासन करती थी वहां हेनरी VII के काल में यह निर्णयों को पंजीकृत करने वाली केवल एक संस्था मात्र थी। फिर भी परिषद की घोषणायें शाही इच्छा को राष्ट्र तक पहुँचाने का माध्यम बन गयी थी।

ट्यूडर काल में प्रीवी काउंसिल शासन का एक "कुशल इंजन" थी। इसके पास व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका की शक्तियां थीं। यह आज्ञायें देश जारी करती थी। इसकी एक संस्था "दी कोर्ट ऑफ स्टार चेम्बर" राजनीतिक अपराधों की छानबीन करती थी। परन्तु जैसे ही संसद ने अपनी शक्तियों का दृढ़ता से प्रयोग करना शुरू किया, प्रीवी काउंसिल की शक्तियों का ह्रास होने लगा। सन् 1641 में "दि कोर्ट ऑफ स्टार चेम्बर" को समाप्त कर दिया गया। गृह युद्ध और कॉमनवल्थ काल में प्रीवी काउंसिल को समाप्त कर दिया गया। सन् 1660 में जब इसे पुनः स्थापित किया गया तो इसकी शक्तियां अत्यधिक कम कर दी गयीं। संसदात्मक प्रणाली, मताधिकार एवं दलीय प्रणाली के विकास के साथ प्रीवी काउंसिल का स्थान उसकी एक समिति (कौंसिल अथवा केबिनेट) ने ले लिया। आज प्रीवी काउंसिल, जैसाकि विस्काउण्ट सेमुअल ने कहा है "अपनी पूर्वकालीन महत्ता की छाया मात्र बनाये हुए है। पूर्वकालीन महानता की सुगंध के कारण ही यह बहुत आदरणीय संस्था है।"

**संगठन**—आधुनिक समय में प्रीवी काउंसिल के लगभग 300 सदस्य हैं। इसके प्रमुख सदस्य निम्न प्रकार से हैं—

(i) मंत्रिमण्डल के सभी भूतपूर्व एवं वर्तमान मंत्री,
(ii) केन्टरबरी एवं यार्क के आर्कबिशप एवं लन्दन का बिशप,
(iii) कॉमन सभा का स्पीकर,
(iv) लार्ड अपील, लार्ड मुख्य न्यायाधीश तथा उच्च न्यायालय के सेवानिवृत्त न्यायाधीश
(v) उच्च श्रेणी के प्रशासक एवं राजदूत,
(vi) राष्ट्र एवं राष्ट्रमण्डल के सार्वजनिक जीवन के प्रतिष्ठित व्यक्ति,
(vii) साहित्य, कला, विज्ञान आदि के क्षेत्र में प्रतिभाशाली व्यक्ति,

(viii) प्रधानमन्त्री के परामर्श पर सम्राट द्वारा नियुक्त किया गया प्रीवी काउंसिलर, आदि।

एक बार प्रीवी काउंसिलर बनने के बाद व्यक्ति जीवन-पर्यन्त इसका सदस्य बना रहता है। इसके सदस्य को अपने नाम के आगे "महामान्य" (The right honourable) की उपाधि लगाने का अधिकार है।

**बैठकें एवं गणपूर्ति**—प्रीवी काउंसिल की बैठकें केवल औपचारिक अवसरों पर ही बुलाई जाती है। उदाहरणतः इसकी बैठकें सम्राट की मृत्यु या नये सम्राट के राज्याभिषेक के अवसर पर तथा सम्राट के विवाह के अवसर पर ही बुलाई जाती है।

प्रीवी काउंसिल के कार्यों को सम्पादित करने के लिये केवल 3 सदस्यों की गणपूर्ति की आवश्यकता होती है। प्रायः 4 से 6 सदस्य ही (काउंसिल का लार्ड प्रेसिडेन्ट, क्लर्क, दो अथवा तीन मन्त्री) इसकी बैठकों में उपस्थित होते हैं। इसकी बैठकें प्रायः बकिंघम महल में या अन्य किसी स्थान पर सम्प्रभु की उपस्थिति में होती है। बैठकों की अध्यक्षता काउंसिल का लार्ड प्रेसिडेन्ट करता है। काउंसिल के निर्णय सपरिषद् सम्राट के आदेशों के रूप में उद्घोषित होते है।

**कार्य**—प्रीवी काउंसिल एक मृत संस्था है। यह एक विचार-विमर्श करने वाली संस्था नहीं। यह विषयों को आरम्भ नहीं करती यह उन पर विचार-विमर्श नहीं करती और न ही यह परामर्श देती है। यह मात्र एक औपचारिक संस्था है। यह मन्त्रिमण्डल द्वारा लिये गये निर्णयों को सपरिषद् आदेशों के रूप में, औपचारिक कानूनी शक्ति प्रदान करती है। जैसाकि फाइनर ने कहा है कि **"यह प्रभावशाली निर्णयकारी संस्था नहीं, यह एक औपचारिक संस्था मात्र है।"**

प्रीवी काउंसिल के कार्य, जैसा कि मोरीसन ने कहा है, "मिले जुले" है।

इसके कार्य मुख्यतः निम्न है—

1 मन्त्रिमण्डल द्वारा पहले से ही लिए गये निर्णयों को बिना विचार विमर्श के सपरिषद् आदेशों अथवा उद्घोषणाओं के रूप में औपचारिक स्वीकृति प्रदान करना। सम्राट प्रीवी काउंसिल की सील के अन्तर्गत सपरिषद् आदेशों की उद्घोषणा करता है। इन आदेशों अथवा उद्घोषणाओं को काउंसिल का क्लर्क अपने हस्ताक्षरों द्वारा प्रमाणित करता है।

2 मन्त्री अथवा अन्य उच्च पदाधिकारी प्रीवी परिषद् के समक्ष अपने पद की शपथ ग्रहण करते है।

3 काउंसिल बिशपों से श्रद्धाञ्जलि प्राप्त करती है।

4 काउंसिल जर्सी और ग्यूर्न्सी (Jersey and Guernsey), ऑक्सफोर्ड और कैम्ब्रिज विश्वविद्यालयों से सम्बन्धित विषयों का निपटारा करती है तथा म्यूनिसिपल कार्पोरेशन्स के चार्टर जारी करती है। काउंसिल बी बी सी से सम्बन्धित विषयों का निपटारा करती है।

5 कौंसिल विधि योजना एवं अनुसंधान के कार्यों का प्रबंध करती है तथा उनका अधीक्षण करती है।

6 कौंसिल स्थायी समितियो के सदस्यों को प्रदान करती है। कौंसिल का यह कार्य उसके प्राचीन परामर्शकारी कार्य को अभिव्यक्त करता है। शासन के अनेक विभागों का उदय प्रीवी कौंसिल की समितियों के रूप में हुआ है। उदाहरणार्थ शिक्षा, कृषि, मछली एवं स्वास्थ्य विभागों का उदय कौंसिल की समितियों के रूप में हुआ। सिद्धान्ततः व्यापार मण्डल आज भी प्रीवी कौंसिल की एक समिति है। आज भी प्रत्येक नये शासन के आरम्भ में दो समितियों की रचना की जाती है—राज्याभिषेक समिति एवं दावा न्यायालय।

7 विशेष विषयों अथवा समस्याओं का अध्ययन करने हेतु प्रीवी कौंसिल विशिष्ट समितियों की स्थापना कर सकती है। इन विशिष्ट समितियों के प्रायः उस के सदस्य होते हैं। उदाहरणार्थ प्रीवी कौंसिल की विशिष्ट समिति ने 1957 में टेलीफोन टैपिंग और मन्त्रियों के कार्यभार को कम करने सम्बन्धी विषयों पर विचार किया था।

8 न्यायिक समिति—प्रीवी कौंसिल की यह एक महत्वपूर्ण समिति है यद्यपि 1641 में ही इंगलण्ड के सम्बन्ध में इसके न्यायिक कार्यों को समाप्त कर दिया था परन्तु विदेशों में रहने वाली सम्राट की प्रजा के लिये इसके न्यायिक कार्यों को आधुनिक समय तक बनाये रखा गया।

प्रीवी कौंसिल की न्यायिक समिति की रचना 1833 में की गयी थी। लार्ड सैमुअल का मत है कि न्यायिक समिति "विश्व में सबसे गौरवशाली न्यायाधिकरणों में से एक है।" लार्ड चांसलर, कौंसिल का लार्ड प्रेसिडेंट, लार्डस आफ अपील इन आर्डिनरी तथा अन्य प्रीवी कौंसिलर जो ब्रिटेन तथा राष्ट्रमण्डल में उच्च न्यायिक पदों पर रह चुके होते हैं इस न्यायिक समिति के सदस्य होते हैं। व्यवहार में लार्डस अपील इन आर्डिनरी ही इस समिति के सदस्य होते हैं।

प्रीवी कौंसिल मैन द्वीप (Isle of Man), चैनल द्वीप (Channel Islands), अधीन क्षेत्रों, प्राइज कोर्ट, धार्मिक न्यायालयों, सामान्य चिकित्सा परिषद् की अनुशासनात्मक समिति आदि के निर्णयों के विरुद्ध अपीलों की सुनवाई करती है। कभी-कभी समिति खण्डों (Division) में भी कार्य करती है। समिति प्रायः प्रतिवर्ष 30 अपीलों की सुनवाई करती है।

## मन्त्रिमण्डल का विकास
### (Growth of Cabinet)

अपने उद्भव में ब्रिटिश मन्त्रिमंडल किसी एक सम्राट, अथवा एक संस्था अथवा एक समय का परिणाम नहीं। उसका उद्भव क्रमिक, संयोगवश एवं परिस्थितियों के परिणामस्वरूप हुआ है। न्यूनाधिक मात्रा में उसके विकास की गति बीसवीं

शताब्दी मे भी बनी हुई है। सन् 1937 के मिनिस्टर्स ऑफ दी क्राउन एक्ट से पूर्व मन्त्रिमण्डल का किसी संविधि मे उल्लेख तक नही था।

मन्त्रिमण्डल के विकास की गति को निम्न शीर्षको के अंतर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

**1 17वीं शताब्दी से पूर्व तक मन्त्रिमण्डल**—एंग्लो सैक्सन एव नार्मन काल मे सम्राट के परामर्शदाता के रूप मे तथा प्रशासन कार्यों मे उनकी सहायता के लिए दो प्रकार की संस्थायें विद्यमान थी—विटनाजेमूट अथवा बुद्धिमानो की सभा और क्यूरिया रेजिस अथवा शाही परिषद्। विटनाजेमूट एक बडी संस्था थी जिसने समय पाकर संसद का रूप ग्रहण कर लिया। क्यूरिया रेजिस एक छोटी संस्था थी। यह सम्राट के लिये विविधि कार्य करती थी—नीति सम्बंधी विषयो पर परामर्श देना न्याय प्रशासन का संचालन करना, वित्त की देखभाल करना आदि उसके मुख्य कार्य थे। सम्राट एडवर्ड VI के काल म इसने प्रीवी कांउसिल का नाम ग्रहण कर लिया। आधुनिक मन्त्रिमण्डल इसी प्रीवी कांउसिल का शिशु है।

**2 17वीं शताब्दी मे मन्त्रिमण्डल का विकास**—इस शताब्दी मे मन्त्रिमण्डल से सम्बंधित जिन विशेषताओ का विकास हुआ उनमे प्रमुख हैं 'काबल" अथवा आंतरिक अथवा कुशल केबिनेट, संसदीय सर्वोच्चता का सिद्धांत, मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व की भावना तथा राजनीतिक सजातीयता का सिद्धात, आदि।

17वी शताब्दी मे प्रीवी कांउसिल 50 सदस्यो की एक बडी संस्था बन गयी थी। परिणामस्वरूप यह एक कुशल परामर्शदाता के रूप मे कार्य नही कर सकती थी और न ही अपनी बैठको के विवरणो को गुप्त रख सकती थी। अत जेम्स I और चार्ल्स I ने एक छोटी संस्था से परामर्श करना शुरू कर दिया। कभी-कभी सम्राट स्ट्रैफोर्ड (Strafford) अथवा लॉड (Laud) जैसे एक ही व्यक्ति से परामर्श ले लिया करते थे।

चार्ल्स II ने प्रीवी कांउसिल के कुछ सदस्यो के एक समूह से, जो अत्यधिक प्रभावशाली एव उसके विश्वास पात्र होते थे, अनौपचारिक परामर्श करना शुरू कर दिया। इस छोटे समूह को ही केबिनेट अथवा काबल (Cabal) कहते थे। इसे केबिनेट इसलिए कहा जाता था कि इसके सदस्य सम्राट को महल के एक छोटे से कमरे म गुप्त रूप से परामर्श दिया करते थे। इसे काबेल (Cabal) इसलिए कहा जाता था कि इस शब्द का निर्माण इस समूह के पाच सदस्यो के नाम के प्रथम अक्षर को लेकर किया गया था। ये नाम थे क्लिफर्ड, आर्लिंगटन, बकिंघम, एशले तथा लाडरडेल। बैकन ने पहली बार केबिनेट शब्द का प्रयोग किया था। सन् 1640 मे क्लरेन्डन ने मन्त्रिमण्डल को प्रीवी कांउसिल की एक छोटी समिति के रूप म स्वीकार किया था। इस छोटी समिति का अस्तित्व 'आंतरिक केबिनेट' और "युद्ध केबिनेट" के रूप मे आज भी विद्यमान है।

कावेल और आधुनिक कैबिनट मे कोई साम्यता नही। कावल लोकप्रिय संस्था नही थी। इसे संसद का विश्वास प्राप्त नही था। संसद इसे संदेह और घृणा की दृष्टि से देखती थी। इसका चयन सम्राट द्वारा होता था और इसके सदस्य सम्राट के प्रति उत्तरदायी होते थे, संसद के प्रति नही। इसकी बैठकें भी अनौपचारिक और अनियमित होती थीं। सम्राट ही इसकी बैठको की अध्यक्षता करता था। इसके सदस्य पारस्परिक रूप से सम्बद्ध नही थे। वे आपस मे सयुक्त रूप से विचार विमर्श नही करते थे और न ही सम्राट को सयुक्त परामर्श देते थे। अनेक बार वे सम्राट को परस्पर विरोधी परामर्श देते थे। कावल न तो स्थायी संस्था थी और न ही एक मात्र ऐसी संस्था थी जिससे सम्राट परामर्श लेता था। सम्राट अन्य व्यक्तियो से भी परामर्श लेता था। इन सब बातो के बावजूद कावल मे कैबिनेट व्यवस्था के मूल विद्यमान थे।

मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व की भावना का विकास चार्ल्स I के काल में हुआ। चार्ल्स I के काल मे संसद ने सम्राट को गलत परामर्श देने पर स्ट्रैफोर्ड के विरुद्ध कार्यवाही की। सन् 1679 मे चार्ल्स II के शासन काल मे, सम्राट की इच्छाओं के विपरीत, संसद ने अर्ल ऑफ डेनबी पर महाभियोग की कार्यवाही की और उसे कारावास का दण्ड दिया। इस तरह मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व की भावना का विकास हुआ।

सन् 1688 की रक्तहीन क्रान्ति और 1701 के सेटलमेण्ट एक्ट ने संसदीय सर्वोच्चता के सिद्धान्त को निश्चित रूप से स्थापित कर दिया।

विलियम III और साम्राज्ञी एन के शासन काल मे इस प्रथा का विकास हुआ कि मन्त्रिमण्डल के सदस्य एक ही राजनीतिक दल से सबंधित होने चाहिए। यद्यपि अपने शासन काल के प्रारम्भिक वर्षों मे विलियम III ने अपने मन्त्रिमण्डल मे ह्विग और टोरी दानो दलो के सदस्यो को शामिल किया था परन्तु यह व्यवस्था ठीक प्रकार से काय न कर सकी। सन 1695 मे विलियम III ने केवल ह्विग दल के सदस्यो को अपने मन्त्रिमण्डल मे शामिल किया, जिनका उस समय कॉमन सभा मे भी बहुमत था। इस व्यवस्था ने कैबिनेट मे सजातीयता उत्पन्न कर दी। इस समय से ही इस प्रथा का विकास हुआ कि मन्त्रिमण्डल के सदस्यो मे राजनीतिक सजातीयता होनी चाहिए और उनका सम्बन्ध कामन सभा मे बहुमत प्राप्त दल से होना चाहिए।

3 18वीं शताब्दी मे मन्त्रिमण्डल का विकास—इस शताब्दी मे मन्त्रिमण्डल से सम्बंधित जिन विशेषताओ का विकास हुआ उनमे प्रमुख हैं—(i) मन्त्रिमण्डल द्वारा सत्ता अर्जित करना (ii) सम्राट का मन्त्रिमण्डल की बैठको से अनुपस्थित रहना (iii) प्रधान मन्त्री पद का विकास, (iv) आन्तरिक अथवा कुशल कैबिनट का विकास, (v) मन्त्रिमण्डल द्वारा संयुक्त नीति, विचार एव निर्णय की प्रथा का

विकास, (vi) सम्राट द्वारा मन्त्रिमण्डल के परामर्श म अहस्तक्षेप की प्रथा का विकास, (vii) ससद द्वारा मन्त्रिमण्डल की नीतियो एव कार्यों के समर्थन की प्रथा का विकास, (viii) मन्त्रिमण्डल द्वारा सम्राट और ससद के मध्य एक कडी का रूप ग्रहण करना, (ix) मन्त्रिमण्डल के सदस्यो का कॉमन सभा मे बहुमत दल के सदस्यो से चयन की प्रथा को पुष्ट करना, आदि।

जॉर्ज प्रथम ने, जो ब्रिटिश रीति-रिवाजो, अग्रेजी भाषा और ब्रिटिश राजनीति से अनभिज्ञ था, सन् 1714 से मन्त्रिमण्डल की बठको से अनुपस्थित रहना शुरू कर दिया। जॉर्ज II और जार्ज III न मन्त्रिमण्डल की बैठकों से अनुपस्थित रहने की परम्परा को जारी रखा। परिणामस्वरूप मन्त्रिमण्डल की बैठको की अध्यक्षता करने, बैठको के विवरणो की सूचना सम्राट को देने एव मन्त्रिमण्डल के परामर्श को सम्राट द्वारा स्वीकार कराने के लिए एक प्रमुख मन्त्री की आवश्यकता होती थी। यह प्रमुख मन्त्री कोष का प्रथम लार्ड होता था। इस प्रमुख मन्त्री ने ही समय पाकर प्रधान मन्त्री का पद ग्रहण कर लिया। आज भी प्रधान मन्त्री को वेतन कोष के प्रथम लार्ड के रूप म ही प्राप्त होते हैं। सर राबर्ट वालपोल प्रथम प्रधानमन्त्री थे जिन्होंने 20 वष तक इस पद पर कार्य किया।

सर राबर्ट वालपोल ने मन्त्रिमण्डल की कार्यवाही एव ससद से उसके सबधो सम्बन्धी अनेक प्रथाओ का विकास किया जो आज तक मन्त्रिमण्डलात्मक शासन व्यवस्था की प्रमुख विशेषताएँ एव अभिसमय है। उदाहरणत उन्होंने मन्त्रिमण्डल मे स्वतन्त्र विचार-विमर्श पर बल दिया, उन्होने कामन सभा की शक्ति पर बल दिया, राजनीतिक आवश्यकताओ के अनुसार देश के शासन का सचालन किया, कॉमन सभा मे देश के हित के कार्यों को सम्पादित किया तथा शासन के कार्यों एव नीतियो पर ससद का अनुमोदन प्राप्त किया। उन्होने इस अभिसमय को शुरू किया कि जब ससद शासन की नीतियो अथवा कार्यों का अनुमोदन न करे तो उसे त्यागपत्र दे देना चाहिए। उदाहरणत 1742 मे जब ससद ने उसके मन्त्रिमण्डल की नीतियो का अनुमोदन नही किया तो उन्होने त्यागपत्र दे दिया। सर राबर्ट वालपोल ने 10 डाउनिंग स्ट्रीट का प्रधानमन्त्री के निवास स्थान के रूप मे प्रयोग किया जो आज तक प्रधानमन्त्री का सरकारी निवास स्थान है।

18वी शताब्दी म इस अभिसमय का विकास हुआ कि मन्त्रिमण्डल की रचना म प्रधानमन्त्री की इच्छा का आदर किया जाना चाहिए। उदाहरणत जब सम्राट जॉर्ज I ने टाउनशण्ड (Townshend) को पदच्युत कर दिया तो वालपोल ने 1717 म त्यागपत्र दे दिया। विपक्ष मे बैठकर वालपोल ने सम्राट के लिए ऐसी परेशानियां पैदा कीं कि सम्राट का टाउनशैण्ड सहित उसे वापस लेना पडा। सन् 1745 म पेल्हम (Pelham) ने इसलिए त्यागपत्र दिया था कि जार्ज II एल्डरपिट को मन्त्रिमण्डल म शामिल करने के लिए तैयार नहीं था। सन 1757 म

केवल तभी सरकार बनाने के लिए तैयार था जब पिट उसका राज्य सचिव हो। इस शताब्दी में ही दो बार—1714 और 1782 में—सारे मंत्रिमण्डल ने त्याग पत्र भी दिया था। इस शताब्दी में उन प्रथाओं को पुष्ट किया गया जिन्हें 17वीं शताब्दी में शुरू किया गया था।

**4 19वीं शताब्दी में मन्त्रिमण्डल का विकास**—17वीं एवं 18वीं शताब्दी में मंत्रिमण्डल से सम्बन्धित जिन प्रथाओं को शुरू एवं पुष्ट किया गया था, 19वीं शताब्दी में उन्हें परिपक्व बनाया गया। सम्राट की शक्तियों पर अन्तिम प्रहार किया गया। वह मिट्टी का महादेव अर्थात नाममात्र का अधिकारी बना दिया गया, मन्त्रिमण्डल ब्रिटिश शासन व्यवस्था का सर्वोच्च केन्द्र एवं गौरव बन गया। सम्प्रभुता संसद और संसद के माध्यम से निर्वाचित मण्डल को हस्तान्तरित कर दी गयी।

सन् 1832 के अधिनियम ने न केवल सम्राट की शक्तियों पर अन्तिम प्रहार किया बल्कि उन शक्तियों को भी गति में ला दिया जिनसे मंत्रिमण्डल सम्राट-संसद-निर्वाचक मण्डल को मिलाने वाली एक कड़ी बन गयी। दूसरे, राजनीतिक दलों के विकास ने जहां दलीय अनुशासन और नियन्त्रण को बल दिया वहां मंत्रिमण्डल और संसद के सम्बन्धों को निर्धारित करने वाले अभिसमयों का भी विकास हुआ। संसदीय बहुमत, राजनीतिक मतैक्य, सामूहिक उत्तरदायित्व जैसे अभिसमयों का विकास हुआ। प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल का निर्माता, पोषणकर्ता एवं संहारकर्ता बन गया। यह ठीक कहा गया है कि "पील (सर राबर्ट वालपोल), डिजरैली और ग्लैडस्टोन के काल में मंत्रिमण्डलीय शासन प्रणाली चरम उत्कर्ष को पहुँच गयी थी।"

**5 20वीं शताब्दी में मन्त्रिमण्डल का विकास**—20वीं शताब्दी में मन्त्रिमण्डल में सम्बन्धित जिन विशेषताओं का विकास हुआ है उनमें प्रमुख है मन्त्रिमण्डलीय सचिवालय जो प्रायः प्रधानमन्त्री कार्यालय के रूप में भी काम करता है, विभागहीन मंत्रियों की व्यवस्था, विशेषज्ञ समितियों की व्यवस्था, मन्त्रिमण्डलीय समितियों की व्यवस्था, राष्ट्रीय आपात के समय संयुक्त मंत्रिमण्डलों की व्यवस्था, राष्ट्रीय मुद्दा पर मंत्रिमण्डल के विभाजित होने पर जनमत संग्रह की व्यवस्था, आदि।

मन्त्रिमण्डलीय सचिवालय का विकास 1916 में लॉयड जॉर्ज ने किया था। युद्ध कार्यों के सुचारू रूप से संचालन के लिए अनौपचारिक विचार-विमर्श की यह व्यवस्था इतनी लाभकारी सिद्ध हुई कि आज यह स्थायी रूप ग्रहण कर चुकी है। इसके माध्यम से ही प्रधानमन्त्री सारे प्रशासन पर निगरानी रखता है, सरकारी नीति की कार्यान्विति को सुनिश्चित करता है, विभागों में समन्वय उत्पन्न करता है तथा उनके भेदों को दूर करता है।

सन 1975 म ब्रिटिश मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था के मूल सिद्धान्त—सामूहिक उत्तरदायित्व—को थोडे समय के लिए स्थगित करने के अभिसमय का विकास किया गया है। उदाहरणत जब यूरोपीय आर्थिक समुदाय (E E C) मे ब्रिटेन के प्रवेश पर विल्सन मन्त्रिमण्डल विभाजित था तो मन्त्रियो को खुले रूप से अपने-अपने विचारो को अभिव्यक्त करने की स्वतन्त्रता दी गयी थी। एक ही सभा म एक ही मच पर विल्सन मन्त्रिमण्डल के सदस्यो ने साझा बाजार के पक्ष और विपक्ष मे विचार व्यक्त किये थे। उद्योग मन्त्री टोनी बेन, रोजगार मन्त्री माइकेल फुट, व्यापार मन्त्री पीटर शोर तथा अन्य चार मन्त्रियो ने खुल कर साझा बाजार का विरोध किया था। ब्रिटिश सवैधानिक इतिहास मे पहली बार, स्विट्जरलैण्ड की भांति, 5 जून 1975 को जनमत सग्रह कराया गया जिसमे निर्वाचक मण्डल ने ब्रिटेन के साझा बाजार म बने रहने के पक्ष मे निर्णय दिया। समय पाकर जनमत सग्रह की यह व्यवस्था ससदीय सर्वोच्चता के सिद्धात को चुनौती दे सकती है। यह उदाहरण इस बात को भी सिद्ध करता है कि ससद किसी प्रमुख राष्ट्रीय मुद्दे पर निर्णय लेने मे अपने-आपको अयोग्य समझती है। भावी पीढियां अन्य सवैधानिक प्रश्नो पर, विशेषकर राजतन्त्र के अस्तित्व पर, भी जनमत सग्रह की माग कर सकती है।

## मन्त्रिमण्डल से सम्बन्धित अभिसमय

मन्त्रिमण्डल से सम्बन्धित अभिसमयो की विस्तृत व्याख्या "अभिसमय" के अध्याय म की गयी है। अत इनका अध्ययन उसी अध्याय मे करें।

## मन्त्रिमण्डल की विशेषतायें

ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल की प्रमुख विशेषताओ को निम्न शीर्षको के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 सम्राट की अनुपस्थिति—सम्राट मन्त्रिमण्डल की बैठको मे उपस्थित नही होता, उसका बैठको की अध्यक्षता नही करता, उसके विचार विमर्श मे हिस्सा नही लेता। मन्त्रिमण्डल की बैठको से सम्राट की अनुपस्थिति सम्बन्धी परम्परा का विकास 1714 मे जाज I के काल मे सयोग और परिस्थितिवश हुआ था। परन्तु आज यह ब्रिटिश मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था का मूल आधार है। जब कभी किसी सम्राट ने जैसाकि जाज III ने इस परम्परा को तोडने का प्रयास किया तो उसका घोर विरोध किया गया।

सम्राट ब्रिटिश कार्यपालिका का अभिन्न अग है। परन्तु वह मन्त्रिमण्डल से पृथक् है। वैधानिक दृष्टि से शासन की सारी शक्तियां सम्राट के हाथो मे निहित है परन्तु व्यवहार म वह उन शक्तियो का प्रयोग स्वय नही करता, उनका प्रयोग मन्त्रिमण्डल करता है जो सामूहिक रूप से कॉमन सभा के प्रति उत्तरदायी है। आज

स्थिति यह है कि मन्त्रिमण्डल नीति निर्धारित करता है, निर्णय लेता है और बिन्दुकित स्थानो (dotted Lines) पर हस्ताक्षर करता है।

सम्राट केवल प्रधानमन्त्री की नियुक्ति करता है। परन्तु यहा भी वह निरपेक्ष भाव से कार्य नही करता उसकी इच्छा कॉमन सभा मे बहुमत प्राप्त दल के नेता तक सीमित है। अन्य मन्त्रिया की नियुक्ति सम्राट प्रधान मन्त्री के परामर्श पर करता है।

सक्षेप मे, मन्त्रिमण्डल से सम्राट की अनुपस्थिति ने मन्त्रिमण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व एव राजतन्त्र के लोकतन्त्रीयकरण मे सहायता की है।

2 प्रधान मन्त्री का नेतृत्व—ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल प्रधान मन्त्री के नेतृत्व में कार्य करता है। प्रधान मन्त्री मन्त्रिमण्डल का निर्माता, पोषण कर्त्ता एव सहारकर्ता है। उसके इद-गिर्द मन्त्रिमण्डल निर्मित होता है, उसके जीवित रहते मन्त्रिमण्डल जीवित रहता है तथा उसकी मृत्यु से मन्त्रिमण्डल की मृत्यु हो जाती है।

मन्त्रियो का चयन प्रधान मन्त्री करता है। सम्प्रभु प्रधान मन्त्री को यह नही कह सकता कि अमुक व्यक्ति को मन्त्रिमण्डल मे शामिल किया जाय अथवा अमुक को शामिल न किया जाय। मन्त्रिमण्डल के सदस्यो के चयन मे प्रधान मन्त्री का निर्णय अन्तिम होता है यद्यपि उसे भी दल के प्रमुख सदस्यो, भिन्न-भिन्न वर्गों, हितो, धर्मों एव क्षेत्रो के दावो को स्वीकार करना पडता है तथा उन्हे मन्त्रिमण्डल मे स्थान देना पडता है।

प्रधान मन्त्री मन्त्रियो के विभागो का वितरण करता है उनके पारस्परिक भेदों को दूर करता है, उन्हे प्रोत्साहन देता है, निर्देशन देता है तथा आवश्यकता हो तो चेतावनी भी देता है। वह उदण्ड अथवा उपद्रवी मन्त्री को पदच्युत भी कर सकता है अथवा उससे त्यागपत्र भी माग सकता है।

प्रधान मन्त्री मन्त्रिमण्डल की बैठकें बुलाता है, उनकी अध्यक्षता करता है तथा बैठको की कार्य सूची तैयार करता है। यद्यपि मन्त्रिमण्डल के निर्णय प्राय आम सहमति अथवा बहुमत से लिए जाते है परन्तु यहा भी प्रधान मन्त्री की स्थिति प्रभावपूर्ण एव प्रभुत्वपूर्ण होती है। अपने विचारो को स्वीकार कराने के लिए वह अपने त्यागपत्र की धमकी दे सकता है।

3 राजनीतिक सजातीयता—ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के सभी सदस्य एक ही राजनीतिक दल से सम्बन्ध रखते है। समान दलीय आधार उन्हें एक सूत्र मे बाधता है, राजनीतिक विचारो की एकता उनमे समान दृष्टिकोण उत्पन्न करती है दलीय सदस्यता उनमे कार्य की एकता, प्रयोजन की एकता और उद्देश्य की एकता उत्पन्न करती है। इस तरह मन्त्रिमण्डल के सदस्य सार्वजनिक विषयो पर प्राय समान दृष्टिकोण अपनाते हैं सार्वजनिक मच पर समान विचार व्यक्त करते हैं, पूर्व निर्धारित नीतियों को

कार्यान्वित करते हैं और ससद म सयुक्त पक्ष प्रस्तुत करते है। सक्षेप म, राजनीतिक सजातीयता सरकार के कार्यों मे सचालन को सरल बनाती है।

इगलैण्ड को सयुक्त सरकारें पसन्द नही। फिर भी ब्रिटिश सवैधानिक इतिहास मे युद्ध और आर्थिक सकटो का सामना करने के लिए सयुक्त अथवा राष्ट्रीय सरकारो का निर्माण किया गया है। उदाहरणत 1931–35 के आर्थिक सकट और 1939- 5 के द्वितीय महायुद्ध के समय रेम्जे मैक्डोनल्ड, बाल्डविन चेम्बरलेन और चर्चिल के नेतृत्व मे राष्ट्रीय सरकारो का निर्माण किया गया था।

4 एकता—मन्त्रिमण्डल एक एकता है एक इकाई ह। यह विशेषता मन्त्रिमण्डल के सदस्यो को बाध्य करती है कि वे ससद के समक्ष अपना सयुक्त पक्ष प्रस्तुत करें, कम से कम दिखावे मे एकता बनाये रखें और सावजनिक रूप से (ससद के अन्दर व बाहर) सरकार की नीतियो का समर्थन करें। यह नही हो सकता कि कोई मन्त्री मन्त्रिमण्डल का सदस्य तो रहे, परन्तु उसका बन कर न रहे।

मन्त्रिमण्डल का कोई सदस्य मन्त्रिमण्डल की बैठको मे किसी विषय पर अपने भिन्न विचारो को प्रकट कर सकता है। परन्तु जब मन्त्रिमण्डल किसी विषय पर निर्णय ले लेता है तो कोई भी मन्त्री सावजनिक रूप से उसका विरोध नही कर सकता। उसे उसका समर्थन करना ही होता है। मन्त्रिमण्डल से त्यागपत्र देकर ही कोई मन्त्री किसी नीति का विरोध कर सकता है। उदाहरणत 1966 मे फ्रैंक कुसिन्स (Frank Cousins) न मूल्य और आय विधेयक पर और 1968 म लाड लौंगफोड (Lord Longford) ने शिक्षा मे कटौती के प्रश्न पर त्यागपत्र दे दिया था। इस प्रकार के त्यागपत्र प्राय कम होते हैं और विचारों की भिन्नता के बावजूद सदस्य दल मे बने रहते है।

5 सामूहिक उत्तरदायित्व—यह ब्रिटिश मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था की केन्द्रीय विशेषता है। यह उसकी काय विधि का आधार है। जैसाकि लाड मार्ले ने कहा ह कि "मन्त्रिमण्डल का प्रथम चिह्न सयुक्त एव अविभाज्य उत्तरदायित्व ह।"

सामूहिक उत्तरदायित्व का अथ है टीम भावना, पारस्परिक सहयोग, पारस्परिक विश्वास और सामान्य मोर्चे की भावना। इसका अथ है सामान्य उत्तरदायित्व की भावना। मन्त्रिमण्डल का कोई भी सदस्य अपने उत्तरदायित्व स इसलिए नही बच सकता कि निर्णय लेते समय उससे राय नही ली गई, अथवा निर्णय उसकी अनुपस्थिति म किये गय।

सामूहिक उत्तरदायित्व का अथ है कि मन्त्रिमण्डल अपनी नीतियो, कार्यो, योजनाओ और प्रशासन सचालन के लिये ससद के प्रति और ससद के माध्यम से निर्वाचक मण्डल के प्रति, सामूहिक रूप स उत्तरदायी है। वैधानिक दृष्टि से मन्त्रिमण्डल सम्राट के प्रति भी उत्तरदायी है। इसका अथ है कि मन्त्रिमण्डल को ससद व

समक्ष अपनी नीतियों और कार्यों को स्पष्ट करना पड़ता है तथा उनके आधार एवं औचित्य को सिद्ध करना पड़ता है। यदि संसद मन्त्रिमण्डल की नीतियों का समर्थन नहीं करती अथवा सरकार किसी महत्त्वपूर्ण मुद्दे पर पराजित हो जाती है तो मन्त्रिमण्डल के पास दो विकल्प है—(i) प्रधानमन्त्री सम्राट को परामर्श देकर संसद को तत्काल भंग करा दे अथवा, (ii) अपने मन्त्रिमण्डल का त्यागपत्र दे दे। परन्तु आधुनिक समय मे जैसाकि एन्थनी एच बिर्च ने कहा है कि "सरकारें संसद द्वारा पराजित नहीं होती, वे निर्वाचक मण्डल द्वारा ही पराजित होती है क्योंकि जिस सरकार के संसद म पराजित होने की सम्भावना होती है वह पहले ही त्यागपत्र दे देती है अथवा संसद को भंग करा देती है।"

सामूहिक उत्तरदायित्व का अर्थ है कि "मन्त्री इकट्ठे ही तैरते और इकट्ठे ही डूबते है।" उनका "उत्थान और पतन" एक साथ होता है। यहा "सब एक के लिये और एक सबके लिये होता है।" किसी एक मन्त्री की नीति पर आक्रमण सरकार की नीति पर आक्रमण समझा जाता है। किसी एक मन्त्री की पराजय सरकार की पराजय मानी जाती है। कभी-कभी ऐसा भी होता है कि जब कोई मन्त्री आक्रमण का निशाना बनता है अथवा उसकी भूलो से मन्त्रिमण्डल के पतन की सम्भावनायें बढ़ती है तो वह एक मन्त्री स्वयं त्यागपत्र देकर मन्त्रिमण्डल के जीवन को बचा सकता है।

सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त मे अनेक अपवाद भी है अर्थात मन्त्रिमडलीय "एकता" एवं "संयुक्त पक्ष प्रस्तुत करने की प्रथा" का सर्वदा पालन नहीं किया गया। उदाहरणत यूरोपीय साझा बाजार (E E C) मे ब्रिटेन के प्रवेश पर मजदूर दल का तत्कालीन मन्त्रिमण्डल (हेरल्ड विल्सन की सरकार) इतनी बुरी तरह से विभक्त था कि ब्रिटिश संवधानिक इतिहास मे पहली बार, स्विटजरलैण्ड की भांति, 5 जून, 1975 को जनमत संग्रह कराना पड़ा। यह (जनमत संग्रह) एक ऐसा संविधानेत्तर विकास है (Extra constitutional Development) जिसमे राजनीतिक संस्थाओ के अस्तित्व का, जैसाकि संसदीय सर्वोच्चता के सिद्धान्त और राजतन्त्र के अस्तित्व को, चुनौती देने की क्षमता है।

■ निजी उत्तरदायित्व—मन्त्रिमण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व के अतिरिक्त प्रत्येक मन्त्री अपने विभाग की भूलो के लिए भी उत्तरदायी है। यदि किसी मन्त्रालय की भूलें गम्भीर है तो उसके मन्त्री को त्यागपत्र देना पड़ता है। उदाहरणत एटली मन्त्रिमण्डल के वित्त मन्त्री ह्यूग डेल्टन (Hugh Dalton) को 1947 मे इस लिए त्यागपत्र देना पड़ा कि बजट के संसद मे प्रस्तुत होने से पूर्व उसके कुछ अंश एक पत्र मे प्रकाशित हो गये थे। सन 1963 म जान प्रोफ्यूमो ने इसलिए त्यागपत्र दिया कि उसने कॉमन सभा के समक्ष झूठ बोला था। सन 1973 मे लार्ड लैम्बटन और लार्ड जैलिको को इसलिए त्यागपत्र देना पड़ा कि उनके वेश्याओ के साथ सम्बन्ध थे।

किसी मंत्री की निजी भूलों अथवा उसके मंत्रालय के स्थायी कर्मचारियों की भूलों पर मन्त्रिमण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व का सिद्धांत लागू नहीं होता। फिर भी मन्त्री के निजी उत्तरदायित्व की आड में मन्त्रिमण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व को शरण दी जा सकती है। उदाहरणत 1935 का होर-लावेल समझौता मन्त्रिमण्डल के सामूहिक निर्णय का परिणाम था परन्तु संसद में जब इस समझौते का घोर विरोध हुआ तो सर सैमुअल होर को बलि का बकरा बना दिया गया अर्थात् होर ने त्याग-पत्र देकर मन्त्रिमण्डल के पतन को बचा लिया।

7 कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में घनिष्ठ संबंध—मन्त्रिमण्डलात्मक व्यवस्था में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में निरन्तर घनिष्ठ सम्बन्ध बना रहता है। वस्तुत ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल संसद की ही एक समिति है। उसके सदस्य संसद में बहुमत दल के सदस्य होते हैं। यदि किसी ऐसे व्यक्ति को मन्त्री बना दिया जाय जो संसद का सदस्य नहीं हो तो, यदि उसे पीयर बनाकर लार्ड सभा का सदस्य न बना दिया जाय, उसे छ माह के भीतर कॉमन सभा का सदस्य बनना पड़ता है अन्यथा उसे त्याग पत्र देना पड़ता है जैसाकि लास्की ने कहा है कि "ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल संसद का अभिन्न एवं सजीव अंग है जिसे उससे पृथक नहीं किया जा सकता।" कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में घनिष्ठ सम्बन्ध होने के कारण ब्रिटिश राजनीतिक व्यवस्था में गतिरोध उत्पन्न होने की सम्भावना नहीं होती।

ब्रिटेन में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका एक-दूसरे पर निर्भर करते हैं, वे न केवल एक दूसरे से मिल कर कार्य करते हैं बल्कि एक दूसरे के पूरक के रूप में भी कार्य करते हैं। मन्त्रिमण्डल संसद का नेतृत्व करता है, उसका मार्ग-दर्शन करता है और उस पर, दलीय अनुशासन के माध्यम से, नियन्त्रण रखता है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य संसद की बैठकों में उपस्थित होते हैं, उसके विचार-विमर्श में हिस्सा लेते हैं तथा मतदान में भाग लेते हैं। निस्सन्देह विधेयकों का पारित करना संसद के अधिकार क्षेत्र में आता है परन्तु मन्त्रिमण्डल ही उसके विधायी कार्यक्रम को निर्धारित करता है और उन्हीं विधेयकों के पारित होने की सम्भावना होती है जिन्हें मन्त्रिमण्डल का समर्थन प्राप्त होता है। वस्तुत मन्त्रिमण्डल के सदस्य विधेयकों को आरम्भ करते हैं, उन्हें सदन में प्रस्तुत करते हैं, उनके आधारों एवं प्रयोजनों को स्पष्ट करते हैं तथा उन्हें पारित करने का अनुरोध करते हैं।

ब्रिटिश कार्यपालिका और व्यवस्थापिका एक दूसरे पर नियन्त्रण रखते हैं। उदाहरणत व्यवस्थापिका बजट पर नियन्त्रण रखती है और प्रश्नों, पूरक प्रश्नों, निन्दा प्रस्तावों स्थगन प्रस्तावों एवं अविश्वास के प्रस्तावों को प्रस्तुत करके कार्यपालिका को नियन्त्रित करने का प्रयास करती है। दूसरी ओर कार्यपालिका भी व्यवस्थापिका को समय से पूर्व भंग करने की धमकी देकर उसे अनुशासित एवं नियन्त्रित रखने का प्रयास करती है।

8 गोपनीयता—मन्त्रिमण्डल की बैठकें, उसकी कार्यवाही के विवरण, विषयो पर किया गया विचार-विमर्श एव उन पर व्यक्त किय गये विचारो को गुप्त रखा जाता है। किसी भी मत्री को मन्त्रिमण्डल की गोपनीयता के सिद्धात की उल्लघना करने अथवा उसका रहस्योद्घाटन करने का अधिकार नही है। प्रीवी काउंसिल की शपथ जहा मन्त्रियो को गोपनीयता बनाने रखने के लिये वचनबद्ध करती है वहा 1920 का राजकीय गोपनीय अधिनियम गोपनीयता की उल्लंघना को दण्डनीय अपराध बनाता हैं।

मन्त्रिमण्डल की कायवाही को भी गुप्त रखा जाता है। फिर भी अप्रत्यक्ष रूप से उसकी कार्यवाही क विवरण प्रकाश मे आते रहते है, विशेषकर उस परिस्थिति मे जब कोई मत्री किसी नीति पर मतभेद होने के कारण, मन्त्रिमण्डल से त्यागपत्र दे देता है और त्यागपत्र के कारणो का स्पष्टीकरण ससद मे अथवा अपने वक्तव्यो मे देता है अथवा जब कोई मंत्री अपने सस्मरणो (Memories) को प्रकाशित करता है।

9 मन्त्रिमंडलीय सचिवालय—इसका विकास लॉयड जार्ज के शासन काल मे सन् 1917 मे किया गया था। इसका मुख्य कार्य मन्त्रिमण्डल को सचिवालय सेवायें प्रधान करना है तथा मंत्रिमण्डल की बैठको की कायवाही का विधिवत लेखा रखना है। मन्त्रिमण्डल की बैठको की कायवाही को औपचारिक रूप से प्रकाशित नही किया जाता।

10 समितियाँ—आधुनिक मन्त्रिमण्डल समितियो के माध्यम से कार्य करते है। ब्रिटेन म 1945 से, एटली के शासन काल से, मन्त्रिमण्डलीय समितियो को व्यवस्थित ढग से सगठित किया गया है। इन समितियो का निर्माण मन्त्रिमण्डल पर कायभार कम करने एव विभागीय नीतियो म समन्वय उत्पन्न करने और विशेष ज्ञान से लाभ लेने के लिए किया जाता है।

## मन्त्रिपरिषद् एव मन्त्रिमण्डल

मन्त्रिपरिषद् एव मन्त्रिमण्डल मे मुख्य अन्तर निम्न हैं—

1 मन्त्रिपरिषद् एक विशाल सस्था है जबकि मन्त्रिमण्डल एक छोटी सस्था है। जहा मन्त्रिपरिषद् के सदस्यो की सख्या 50 60 के लगभग होती है वहा मन्त्रिमण्डल के सदस्यो की सख्या 20-22 के लगभग होती है। मन्त्रिपरिषद् मे सभी प्रकार के छोटे बडे मन्त्री शामिल होत है जैसाकि मन्त्रिमण्डल स्तर के मन्त्री, राज्य मन्त्री और उप मन्त्री। मन्त्रि-परिषद् म ससदीय सचिव भी शामिल होते हैं जो मन्त्रियो की अनुपस्थिति मे सदन मे उनका प्रतिनिधित्व करत है तथा प्रश्नो के उत्तर भी देत है। दूसरी ओर मन्त्रिमण्डल मे केवल मन्त्री स्तर के मन्त्री ही शामिल किये जात है।

2 मन्त्रिपरिषद् और मन्त्रिमण्डल की स्थिति एव महत्व मे अन्तर है। जहा मन्त्रिमण्डल प्रशासन की धुरी है, उसका मुख्य केन्द्र है वहा मन्त्रिपरिषद

उनकी महायक है। मंत्रिमण्डल राष्ट्रीय नीतियों को निर्धारित करता है, उच्च पदाधिकारियों को नियुक्त करता है, विभागीय विवादों का निपटारा करता है तथा उनमें समन्वय उत्पन्न करता है। मन्त्रिमण्डल में प्राय दल के ज्येष्ठ एव प्रमुख सदस्य शामिल किये जाते है। मन्त्रिमण्डल के मन्त्री विभागाध्यक्ष होते है। मन्त्रिमण्डल का अपना एक सचिवालय होता है जिसे मन्त्रिमण्डलीय सचिवालय कहा जाता है और उसके सचिव को मन्त्रि मण्डलीय सचिव कहा जाता है।

3 मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की संयुक्त बैठकें होती है। उसके सदस्य सामूहिक रूप मे विचार-विमर्श करते हैं। उसके निर्णय सामूहिक होते हैं। दूसरी ओर, मन्त्रिपरिषद के सदस्यों की संयुक्त बैठकें नही होती। वे सामूहिक विचार-विमर्श नही करते। वे अपने विभागो से सम्बन्धित होते है और उन्ही के बारे मे सोचते और निर्णय लेते है। मन्त्रिपरिषद् के सदस्य मन्त्री के अधीन कार्य करते है।

4 मन्त्रियो, राज्य मन्त्रियों एव उपमन्त्रियो के वेतनो मे भिन्नता होती है।

## मन्त्रिमण्डल के असाधारण स्वरूप

मन्त्रिमण्डल के असाधारण स्वरूप मुख्यत निम्न है--

1 **छाया मन्त्रिमण्डल (Shadow Cabinet)**--ब्रिटिश शासन व्यवस्था की एक अद्वितीय विशेषता यह है कि वहा कॉमन सभा मे बहुमत प्राप्त दल ही मन्त्रिमण्डल का निर्माण नही करता बल्कि अल्पमत प्राप्त दल भी अपना मन्त्रिमण्डल बनाता है जिसे छाया मन्त्रिमण्डल कहते हैं। यदि बहुमत दल का नेता प्रधान मन्त्री के रूप मे नियुक्त किया जाता है तो अल्पमत प्राप्त दल के नेता को "विपक्ष का नेता"[1] कहा जाता है। प्रधान मन्त्री मन्त्रिमण्डल का निर्माण करता है तो विपक्ष का नेता छाया मन्त्रिमण्डल का निर्माण करता है। यदि मन्त्री विभागाध्यक्ष के रूप मे कार्य करते है तो छाया मन्त्रिमण्डल के सदस्य 'छाया मन्त्री' के रूप मे कार्य करते है। दोनो को ब्रिटिश शासन व्यवस्था के आवश्यक अंग समझा जाता है। दोनो ही महामहिम के प्रति निष्ठावान समझे जाते है। यदि सत्तारूढ दल की सरकार 'महामहिम की सरकार' कहलाती है तो विपक्ष भी "महामहिम का विपक्ष" कहलाता है। सन 1937 के मिनिस्टर्स आफ द क्राउन एक्ट ने केवल कोष के प्रथम लार्ड (प्रधानमन्त्री) के लिए ही वेतन निर्धारित नही किये थे अपितु विपक्ष के नेता के लिए भी वेतन निर्धारित किये थे। आज यदि प्रधानमन्त्री को 20,000 पाउण्ड वार्षिक वेतन के रूप मे प्राप्त

---

1. विपक्ष का नेता कॉमन सभा का वह सदस्य होता है जो सदन मे उस दल का नेता होता है जिसे अन्य दलो की तुलना मे अधिक स्थान मिले होते है परन्तु जिसके पास बहुमत नही होता। सन्देह की स्थिति मे स्पीकर निश्चित करता है कि विपक्ष का नेता कौन होगा।

होते है तो विपक्ष के नेता को 9 500 पाउण्ड वार्षिक वेतन के रूप में प्राप्त होते हैं।

ब्रिटेन मे छाया मन्त्रिमण्डल की व्यवस्था इसलिये सम्भव है कि वहा दो प्रमुख राजनीतिक दल हैं। दोनो आर्थिक और सामाजिक नीतियो के आधार पर सगठित है। दोनो का निर्वाचक मण्डल के पर्याप्त बहुमत का समर्थन बारी-बारी से प्राप्त होता रहता है। दोनो एक-दूसरे का विकल्प प्रस्तुत करने की स्थिति में होते हैं। इसी कारण विपक्ष को "वैकल्पिक सरकार" की सज्ञा दी जाती है।

छाया मन्त्रिमण्डल से उत्पन्न होने वाले लाभ मुख्यत निम्न है—

(i) विपक्ष सगठित रहता है। उसकी आलोचनायें गैर-जिम्मेदाराना नहीं होती। विपक्ष निष्ठावान, रचनात्मक और उत्तरदायी होता है।

(ii) सगठित विपक्ष सरकार को सुस्त अथवा लापरवाह नहीं होने देता। सरकार सवदा सजग रहती है।

(iii) सरकार के निर्माण में कठिनाई नहीं होती। वैकल्पिक सरकार सवदा उपलब्ध होती है। जब कभी सरकार किसी महत्त्वपूर्ण विषय पर सदन में विफल हो जाती है अथवा निर्वाचनो में पराजित हो जाती है तो विपक्ष सरकार के कार्य को सम्भालने के लिए तैयार रहता है।

(iv) सरकार और विपक्ष दोनो लोकतन्त्र के नियमो का पालन खेल के नियमो की भाति करते है जहा विपक्ष सत्ता प्राप्त करने के लिए सवैधानिक साधनो का सहारा लेता है वहा सरकार नीतियो को थोपती नहीं। जिससे यह लोकतन्त्र में बहुमत का आदर होता है और यह अन्तत प्रभावी होता है परन्तु अल्पसख्यक की इच्छा का निरादर अथवा उपेक्षा नहीं होती। विपक्ष के विचारो की ओर ध्यान दिया जाता है। वस्तुत सरकार महत्त्वपूर्ण राष्ट्रीय नीतियो का निर्माण विपक्ष के साथ विचार विमर्श करके ही निर्धारित करती है। जैसाकि विवटन हॉग ने कहा है कि "नीति, जैसाकि सामान्यत समझा जाता है, बहुमत शासन की उपज नहीं, यह विचार विमर्श की उपज है। यह विपक्ष के तर्क एव आपत्ति तथा सरकारी बहुमत के पारस्परिक प्रभाव की उपज है।"

2 सयुक्त मन्त्रिमण्डल (Coalition Cabinet)—कुछ परिस्थितियाँ ऐसी हो सकती है जिनमे एक दल का मन्त्रिमण्डल के निर्माण की सम्भावना नहीं होती अथवा राष्ट्रीय हित में ऐसा करना उचित नहीं होता क्योंकि इस प्रकार की परिस्थितियाँ असाधारण होती है और व राष्ट्रीय एकता एव सुदृढ सगठित प्रयासो की माँग करती है। ऐसी असाधारण परिस्थितियो मे दो अथवा तीन अथवा इससे भी अधिक राजनीतिक दलो का मिला कर एक सयुक्त राष्ट्रीय सरकार का निर्माण किया जाता है। प्राय निम्न परिस्थितियो में ही सयुक्त सरकारो का निर्माण किया जाता है—

(i) सामान्य निर्वाचन के फलस्वरूप जब किसी एक दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो।

(ii) आर्थिक संकट की स्थिति उत्पन्न हो जाय और उसका सुदृढ़ता से सामना करने के लिए संयुक्त राष्ट्रीय प्रयासों की आवश्यकता हो। उदाहरणतः सन 1931 के आर्थिक संकट का सामना करने के लिए मैक्डोनाल्ड के नेतृत्व में संयुक्त सरकार का निर्माण किया गया था।

(iii) युद्ध अथवा अन्य प्रकार की आपात स्थिति का सामना करने के लिए। उदाहरणतः सन् 1940 में चर्चिल के नेतृत्व में संयुक्त सरकार का निर्माण किया गया था ताकि युद्ध प्रयासों में राष्ट्रीय शक्ति को जुटाया जा सके।

3 युद्ध मन्त्रिमण्डल (War Cabinet)—युद्ध तथा युद्ध जैसी स्थिति तत्काल निर्णय की माग करती है। अतः युद्ध से सम्बन्धित सभी विषयों पर निर्णय लेने के लिए कभी-कभी "युद्ध मन्त्रिमण्डल" का निर्माण कर दिया जाता है। यह प्रायः 5–6 मन्त्रियों की एक छोटी निकाय होती है जिसके पास विभागीय कार्यभार नहीं होता। वह केवल युद्ध सम्बन्धी विषयों का निपटारा करती है। क्योंकि यह युद्ध तक सीमित होती है अतः यह अल्प जीवी होती है और युद्ध के समाप्त होते ही समाप्त हो जाती है। उदाहरणतः 1916 में लायड जार्ज ने और 1940 में चर्चिल ने इस प्रकार के मन्त्रिमण्डल की रचना की थी।

4 आन्तरिक अथवा कुशल मन्त्रिमण्डल (Inner or Efficient Cabinet)—आन्तरिक अथवा कुशल मन्त्रिमण्डल 4–5 मन्त्रियों की ऐसी छोटी निकाय है जो राष्ट्रीय नीतियों का समूचे रूप से मूल्यांकन करती है। इसके सदस्य प्रायः विभागहीन मन्त्री होते हैं। इसके सदस्य राष्ट्रीय नीतियां एवं महत्वपूर्ण सार्वजनिक समस्याओं पर विचार-विमर्श करने के लिए सदा उपलब्ध होते हैं। इसका विकास केवल इसलिए हुआ है कि मन्त्रिमण्डल एक बड़ी निकाय बन गयी है और सभी मन्त्रियों से प्रत्येक विषय पर विचार-विमर्श करना सम्भव नहीं होता।

## मन्त्रिमण्डल का निर्माण (संगठन)

मन्त्रिमण्डल का निर्माण सामान्य निर्वाचन के बाद अथवा सत्तारूढ़ मन्त्रिमण्डल के त्यागपत्र देने के बाद होता है। उसका निर्माण सम्प्रभु द्वारा होता है परन्तु मन्त्रिमण्डल के निर्माण में उसकी शक्तियाँ मात्र औपचारिक है। वह अपनी इच्छा से उसका निर्माण नहीं कर सकता। उसका निर्माण परम्पराओं द्वारा मर्यादित है।

सम्राट अथवा साम्राज्ञी केवल प्रधान मन्त्री का चयन करते हैं। यहां भी उनकी इच्छा परम्पराओं में मर्यादित है। सामान्य निर्वाचन के फलस्वरूप जिस राजनीतिक दल को कॉमन सभा में स्पष्ट बहुमत प्राप्त होता है सम्राट अथवा साम्राज्ञी उसके स्वीकृत नेता को प्रधान मन्त्री पद पर नियुक्त करते हैं तथा उसे सरकार निर्माण के लिए निमन्त्रण देते हैं। फिर भी कुछ परिस्थितियां ऐसी हो सकती हैं जिनमें सम्राट अथवा साम्राज्ञी को प्रधान मन्त्री के चयन में न्यूनाधिक मात्रा में भूमिका निभाने का अवसर प्राप्त हो। ये परिस्थितियां मुख्यतः अग्रलिखित हैं—

1 सामान्य निर्वाचन के फलस्वरूप यदि किसी राजनीतिक दल का कामन सभा म स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो।

2 कॉमन सभा म बहुमत प्राप्त दल का नेता अथवा सत्तारूढ प्रधान मन्त्री अस्वस्थता अथवा अन्य किसी कारण स त्यागपत्र दे दे, अथवा उसकी मृत्यु हो जाय और दल किसी स्वीकृत नेता को प्रस्तुत करने म असमर्थ हो अथवा उस पद के लिए दो या दो से अधिक व्यक्ति दावेदार हो। ऐसी परिस्थिति में सम्प्रभु पदमुक्त (Outgoing) प्रधान मन्त्री से उसके उत्तराधिकारी के सम्बन्ध मे परामर्श ले भी सकता है अथवा परामर्श लेने से इन्कार भी कर सकता है।

3 किसी सत्तारूढ सरकार के पद त्यागने पर सम्राट अथवा साम्राज्ञी विपक्ष के नेता को सरकार बनाने का निमन्त्रण देती है परन्तु यदि राष्ट्रीय सकट अथवा आर्थिक सकट का सामना करने के उपायो के सम्बन्ध म सरकार विभाजित हो जाय और वह त्यागपत्र दे दे तथा विपक्ष का नेता सरकार बनाने की स्थिति मे न हो और सयुक्त राष्ट्रीय सरकार के निर्माण की आवश्यकता पड जाये तो इस स्थिति मे भी सम्प्रभु महत्त्वपूर्ण भूमिका निभा सकता है।

उपर्युक्त तीनो परिस्थितियो मे सम्प्रभु प्रधान मन्त्री के चयन मे महत्त्वपूर्ण भूमिका निभा सकता है परन्तु यहा भी वह निरपेक्ष भाव से काम नही कर सकता। वह ऐसे व्यक्ति को ही प्रधान मन्त्री पद पर नियुक्त कर सकता है जो कॉमन सभा मे बहुमत को अपने साथ ले जाने की क्षमता रखता हो अन्यथा ससद के प्रथम अधिवेशन मे ही उसकी सरकार का पतन हो जायेगा।

प्रधान मन्त्री की नियुक्ति के सम्बन्ध मे एक अन्य अभिसमय यह है कि उसे कॉमन सभा का सदस्य होना चाहिए लार्ड सभा का नही। इस अभिसमय का विकास 1923 मे हुआ था जब सम्राट ने स्टेनले बाल्डविन को प्रधान मन्त्री पद पर नियुक्त करके लार्ड कर्जन के दावे की उपेक्षा कर दी थी। इस अभिसमय का लाभ यह है कि कॉमन सभा का सदस्य होने से प्रधान मन्त्री सदन की नाडो पर नियन्त्रण रख सकता है।

मन्त्रिमण्डल के अन्य सदस्यो की नियुक्ति प्रधान मन्त्री के परामर्श पर सम्प्रभु द्वारा की जाती है। वस्तुत प्रधान मन्त्री मन्त्रिमण्डल के सदस्यो की सूची तैयार करता है जिसे सम्प्रभु स्वीकार कर लेता है। सम्प्रभु प्रधान मन्त्री से यह नही कह सकता कि प्रमुख व्यक्ति को मन्त्रिमण्डल मे शामिल किया जाय अथवा न किया जाय। मन्त्रिमण्डल के सदस्यो की नियुक्ति म प्रधान मन्त्री का निर्णय अन्तिम है। इस पर भी सम्प्रभु मन्त्रिमण्डल के सदस्यो की नियुक्ति म परामर्श देने के अपने सवैधानिक अधिकार का प्रयोग कर सकता है। साम्राज्ञी विक्टोरिया तो कभी कभी प्रमुख व्यक्तियो को मन्त्री नियुक्त करने मे इन्कार कर देती थी। उदाहरणार्थ उन्होने सर चार्ल्स डाइक (Sir Charles Dilke) और लेबूशेर (Labouchere)

को नियुक्त करने से इसलिए इन्कार कर दिया था कि उनके विचार राजतन्त्र के विरुद्ध थे।

निस्सन्देह मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की नियुक्ति में प्रधानमन्त्री का निर्णय अन्तिम होता है परन्तु वह भी निरपेक्ष भाव से कार्य नहीं कर सकता। उसे अपने दल के प्रभावशाली सदस्यों, भिन्न-भिन्न वर्गों, हितों समुदायों एवं भौगोलिक क्षेत्रों आदि के दावों को स्वीकार करना पड़ता है तथा उन्हें मन्त्रिमण्डल में प्रतिनिधित्व देना पड़ता है। प्रधान मन्त्री पर अन्य अनेक दबाव भी पड़ते रहते हैं। जैसाकि डिजरैली ने कहा है कि मन्त्रिमण्डल निर्माण का कार्य "अत्यधिक समय, अत्यधिक श्रम एवं अत्यधिक जिम्मेदारी" का कार्य है।

मन्त्रिमण्डल के सभी सदस्य संसद के सदस्य होते हैं। यदि कोई मन्त्री संसद के किसी सदन का सदस्य नहीं होता तो, उसे छः माह के अन्दर संसद का सदस्य बनना पड़ता है अन्यथा उसे त्यागपत्र देना पड़ता है।

मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की संख्या निर्धारित नहीं। यह आवश्यकतानुसार परिवर्तित होती रहती है। सामान्यतः इसके सदस्यों की संख्या 20-23 के इर्द-गिर्द रहती है। मन्त्रियों के वेतन उनके पद एवं महत्व के आधार पर निश्चित किये गये हैं। जहाँ प्रधानमन्त्री को वेतन के रूप में 20,000 पाउण्ड वार्षिक प्राप्त होते हैं, वहाँ मन्त्रिमण्डल के सदस्य को उससे कम और मन्त्रिपरिषद् के सदस्य को मन्त्रिमण्डल के सदस्यों से भी कम वेतन प्राप्त होते हैं।

## मन्त्रिमण्डल के कार्य एवं शक्तियाँ

मन्त्रिमण्डल विविध एवं व्यापक कार्यों को सम्पन्न करता है। राष्ट्रीय एवं अन्तर्राष्ट्रीय नीतियों तथा दीर्घकालीन योजनाओं का निर्माण करना, विधायी क्षेत्र में संसद का नेतृत्व करना, कार्यपालिका शक्तियों का वास्तविक प्रयोग करना, प्रशासन के विभिन्न विभागों में समन्वय उत्पन्न करना, संविधि के प्रयोजनों को पूरा करने के लिए प्रत्यायोजित विधान का निर्माण करना, राष्ट्रीय पर्स पर नियन्त्रण रखना, आकस्मिक समस्याओं का निवारण करना आदि मन्त्रिमण्डल के मुख्य कार्य हैं। मन्त्रिमण्डल के कार्यों को निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 नीति निर्माण—मन्त्रिमण्डल राष्ट्रीय नीतियों का निर्माता है। जैसाकि बार्कर ने कहा है कि मन्त्रिमण्डल "नीति का चुम्बक है।" मन्त्रिमण्डल राष्ट्र की गृह एवं विदेश नीति का निर्धारण करता है, भावी योजनाओं के प्रारूपों को तैयार करता है। ये नीतियाँ निर्वाचन के समय राजनीतिक दलों द्वारा उद्घोषित घोषणा पत्रों में अंकित आर्थिक और सामाजिक कार्यक्रम पर आधारित होती हैं क्योंकि दल अपने कार्यक्रमों को विवरण सहित तैयार नहीं कर पाते अतः मन्त्रिमण्डल वास्तविक परिस्थितियों, वित्तीय एवं वैधानिक कठिनाइयों को ध्यान में रख कर उनमें आवश्यक

परिवर्तन करते है तथा उन्हे दिशा प्रदान करते है । जैसाकि लास्की ने कहा है कि मन्त्रिमण्डल विषयो मे "प्रवृत्ति की धारा को प्रेरित करता है।"

2 विधायी कार्य—विधियाँ को पारित करना ससद का कार्य है परन्तु इस पर भी मन्त्रिमण्डल विधि निर्माण के क्षेत्र मे ससद का नेतृत्व करता है, उसके विधायी कार्यक्रम को निश्चित करता है, विधेयको के प्रारूपो को तैयार करता है उन्हें ससद म प्रस्तुत करता है, उनके आधारो एव प्रयोजनो का स्पष्ट करता है तथा उन्हे पारित करवाता है । ससद म प्रस्तुत किये गये 80 प्रतिशत विधेयक मन्त्रिमण्डल द्वारा ही पेश किये जाते है । निस्सन्देह ससद का कोई भी सदस्य विधेयक को प्रस्तुत कर सकता है परन्तु उन्ही विधेयको के पारित होने की सम्भावना होती है जिन्हे मन्त्रिमण्डल का समर्थन प्राप्त होता है। इस बात का निर्धारण मन्त्रिमण्डल ही करता है कि कौन-कौन सी विधियाँ पारित की जायेंगी, कौन-कौन से सशोधन किये जायेंगे, कौन-कौन से कर लगाये जायेगे तथा कौन-कौन सी सन्धियाँ एव समझौते किये जायेंगे । सक्षेप म, मन्त्रिमण्डल ने ससद के विधायी कार्यों को ग्रहण कर लिया है और असल मे ससद मन्त्रिमण्डल के निर्णयो को पजीकृत करने वाली निकाय मात्र बन कर रह गयी है । जैसाकि कार्टर, रैने और हर्ज ने कहा है कि मन्त्रिमण्डल एक "लघु व्यवस्थापिका" है। बेजहॉट का मत है कि मन्त्रिमण्डल 'स्वय मे व्यवस्थापिका" है।

मन्त्रिमण्डल ससद की कार्य-प्रणाली पर भी नियन्त्रण रखता है । उसके परामर्श पर ही ससद की समय-सारणी तैयार की जाती है, ससद के अधिवेशन बुलाये जाते है, उसका सत्रावसान किया जाता है तथा उसे समय से पूर्व भग किया जाता है । ससद के प्रथम अधिवेशन मे साम्राट अथवा साम्राज्ञी द्वारा दिया गया भाषण मन्त्रिमण्डल द्वारा ही तैयार किया जाता है । इस भाषण मे मन्त्रिमण्डल की भावी नीतियो एव कार्यक्रमो की एक झलक प्रस्तुत की जाती है ।

3 कार्यपालिका शक्तियाँ—ब्रिटेन म क्राउन वैधानिक कार्यपालिका है परन्तु वह एक कल्पना है । सम्राट अथवा साम्राज्ञी नाम मात्र की अधिकारी है । अत मन्त्रिमण्डल कार्यपालिका शक्तियो का वास्तविक प्रयोग करता है । वस्तुत मन्त्रिमण्डल ही कार्यपालिका है । वह ससद द्वारा पारित विधियो को लागू करता है । मन्त्री विभागो के अध्यक्ष होते है। अत- वे सारी प्रशासनिक शक्तियो का प्रयोग करते है । मन्त्रिमण्डल ही युद्ध एव शान्ति के प्रश्नो का निवारण करता है।

4 समन्वयकारी कार्य—मन्त्रिमण्डल सरकार के विभिन्न विभागो को एक सूत्र म बाधता है, उनके अधिकार क्षेत्र की सीमायें निर्धारित करता है, उनके भेदो एव अन्तर्विरोधो को दूर करता है, कार्यों की पुनरावृत्ति को रोकता है, नीतियो एव योजनाओ की कार्यान्विति म उत्पन्न होने वाली असगतियो को दूर करता है, प्रश्नो

एक पूरक प्रश्नों के माध्यम से सामने आये प्रशासन के दोषों को दूर करने का प्रयास करता है। मन्त्रिमण्डलीय समितियाँ विभागों में सामञ्जस्य उत्पन्न करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती हैं। जितनी मात्रा में मन्त्रिमण्डल पारस्परिक सहयोग एवं समझ उत्पन्न करने में सफल होता है उतनी मात्रा में नीतियों की सफल क्रियान्विति एवं प्रशासन का सफल सचालन सम्भव होता है।

5 समस्याओं का निवारण—समय-समय पर राष्ट्रीय एवं अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में अकस्मात् अनेक समस्यायें उत्पन्न होती रहती हैं। मन्त्रिमण्डल को इन समस्याओं का तत्काल निवारण करना पड़ता है। उदाहरणत समस्या चाहे अफगानिस्तान में रूसी हस्तक्षेप की हो अथवा ईरान में अमरीकी बन्धकों की हो अथवा मध्य पूर्व अथवा अफ्रीका में किसी देश में सैनिक क्रान्ति की हो, मन्त्रिमण्डल को इन समस्याओं के बारे में राष्ट्रीय दृष्टिकोण को स्पष्ट करना पड़ता है। यह ठीक कहा गया है कि "विदेशी मामले मन्त्रिमण्डल की कार्यसूची में एक स्थायी विषय है।"

6 प्रत्यायोजित विधान—मन्त्रिमण्डल प्रत्यायोजित विधान के माध्यम से विधायी शक्तियों का प्रयोग करता है। समय तथा तकनीकी ज्ञान के अभाव के कारण संसद संविधियों की मोटी रूप रेखा ही पारित कर पाती है। अत संसद संविधि के प्रयोजनों को पूरा करने एवं उसे समयानुकूल बनाने के लिए कार्यपालिका को सत्ता प्रत्यायोजित कर देती है। संविधियों के अन्तर्गत कार्यपालिका विभागों द्वारा जो नियम, विनियम, उपनियम बनाये जाते हैं तथा जो आदेश और निर्देश जारी किये जाते हैं उन्हें प्रत्यायोजित विधान कहा जाता है। प्रत्यायोजित विधान एवं प्रशासनिक न्याय के माध्यम से कार्यपालिका अर्द्ध-विधायी एवं अर्द्ध-न्यायिक शक्तियों का प्रयोग करती है।

7 नियुक्तियाँ—मन्त्रिमण्डल के हाथों में संरक्षण की व्यापक शक्तियाँ हैं। सम्राट अथवा साम्राज्ञी द्वारा जितने भी न्यायाधीशों, राजदूतों, आयोगों के अध्यक्षों एवं सदस्यों आदि की नियुक्तियाँ की जाती हैं वे सब मन्त्रिमण्डल के परामर्श पर ही की जाती हैं।

8 वित्त पर नियन्त्रण—सिद्धान्तत वित्त पर संसद का नियन्त्रण होता है। उसकी अनुमति के बिना एक पाई भी खर्च नहीं की जा सकती और न ही एक पाई राजस्व के रूप में एकत्रित की जा सकती है परन्तु इस पर भी वित्त पर मन्त्रिमण्डल का नियन्त्रण रहता है। वार्षिक बजट, प्रधानमन्त्री के परामर्श पर, वित्त विभाग द्वारा तैयार किया जाता है। वित्त मन्त्री उसे संसद में प्रस्तुत करता है तथा वह उसे ज्यों का त्यों पारित कर देती है। बजट में कटौती तब तक सम्भव नहीं जब तक मन्त्रिमण्डल इसके लिए सहमत न हो जाये।

मन्त्रिमण्डल ही सरकार के उत्तरदायित्व के नाम पर ऋण लेने का निश्चय करता है तथा संचित निधि और आकस्मिक निधि को निर्धारित करता है।

## मन्त्रिमण्डल का अधिनायकवाद
### अथवा
## मन्त्रिमण्डल के शक्तिशाली होने के कारण

मन्त्रिमण्डल की निरन्तर बढती हुई शक्तियो ने उसे इतना शक्तिशाली बना दिया है कि उसकी स्थिति एक अधिनायकवाद के निकट पहुँच गयी है। जिन तत्वो ने मन्त्रिमण्डल को शक्तिशाली बनाने मे सहयोग दिया है उनमे प्रमुख निम्न हैं—

1 **दलीय भक्ति एव अनुशासन**—दलीय भक्ति एव निष्ठा, 'दल भावना' से कार्य करने की प्रवृत्ति, सुदृढ दलीय सगठन, दलीय अनुशासन, नियन्त्रण एव निर्देशन, अनुशासनहीनता एव दलीय निर्देशो की उपेक्षा के कारण दलीय सदस्यता से निष्कासित होने एव राजनीतिक मृत्यु के भय आदि तत्वो ने मिल कर मन्त्रिमण्डल को शक्तिशाली बनाने मे महत्त्वपूर्ण भूमिका अदा की है। इस एक तत्व ने उन्नीसवी शताब्दी के "स्वतन्त्र सदस्य" 'स्वतन्त्र मतदान" और "विपक्ष के साथ मत देने" की सम्भावना को समाप्त कर दिया है। **रेम्जेम्योर का मत है कि "दल के 'कार्यक्रम' और 'आदेश' ने ससद सदस्यो के हाथ जकड दिये हैं। कठोर दलीय सगठन मन्त्रिमण्डल की अधिनायकता की नींव है।"** आज किसी भी ससद के लिए 'अन्तरात्मा की आवाज" से कार्य करना सम्भव नहीं। अपनी राजनीतिक मृत्यु के खतरे को मोल ले कर ही कोई सासद दल के आदेशो की अवहेलना कर सकता है।

आधुनिक लोकतान्त्रिक निर्वाचनो मे दल अपने उम्मीदवारो को खडा करते है, उनके लिए चुनाव खर्च करते है, उनके लिए प्रचार करते है, उन्हें विजयी बनाने का भरसक प्रयास करते है। जब दल अपने उम्मीदवारो के लिए यह सब कुछ करता है तो सासद बनने के बाद ऐसे सदस्यो के लिए दल की नीतियो का समर्थन करना स्वाभाविक होता है। दल भी उनके समर्थन के बारे मे सुनिश्चित होता है। यही एक तत्व मन्त्रिमण्डल को सुदृढ एव शक्तिशाली बनाता है और ससद के नियन्त्रण को कमजोर करता है। जैसाकि एन्थानी एच बिर्च ने कहा है कि 'दल के सदस्यों के समर्थन की सुनिश्चितता ही सासद के नियन्त्रण को सीमित कर देती है। दल के सचेतक सदस्यों को निर्देश ही नहीं देते बल्कि उन पर प्रभाव भी डालते हैं।"

'दल भावना' से काम करने की प्रवृत्ति भी सदस्यो पर प्रभाव डालती है। सरकारी पक्ष के सदस्य कोई ऐसा कार्य करना पसन्द नही करते जिससे विपक्ष का लाभ हो। जब कभी सरकार की किसी नीति को वे न पसन्द करते है तो भी वे अपने विरोध को दल की बैठको मे अभिव्यक्त करते हैं।" दलीय अनुशासन के कारण न्यून बहुमत प्राप्त सरकारें भी पूरे समय तक सत्तारूढ रह सकती है। उदाहरणार्थ 1950 मे मजदूर दल को कॉमन सभा मे केवल 6 सदस्यो का बहुमत था फिर भी वह पूरे समय तक सत्तारूढ रहा।

**2 कॉमन सभा को भग कराने की शक्ति**—प्रधा न म न्त्री के हाथा मे कॉमन सभा को समय स पूव भग कराने की शक्ति भी म न्त्रिमण्डल को शक्तिशाली बनाने मे सहायक है। सिद्धान्त म मन्त्रिमण्डल को बनाना एव बिगाडना ससद के हाथा मे है परन्तु व्यवहार म यह केवल कल्पना है। प्रथम, दलीय बहुमत के रहते मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास के प्रस्ताव के पारित होने की सम्भावना नही होती। दूसरे, यदि दल-बदल अथवा अन्य किसी कारण से अविश्वास का प्रस्ताव पारित हो जाये अथवा सरकार अन्य किसी महत्वपूर्ण मद्दे पर पराजित हो जाये तो भी म न्त्रिमण्डल को तत्काल त्याग-पत्र देने की आवश्यकता नही होती। वह सम्प्रभु को परामर्श देकर कॉमन सभा को भग करा सकता है तथा निर्वाचक मण्डल से सीधे अपील कर सकता है। निर्वाचन म पराजित होने के बाद ही मन्त्रिमण्डल त्यागपत्र देता है। जैसाकि ए थनी एच बिच ने कहा है कि "सरकारें ससद द्वारा पराजित नहीं होतीं, वे निर्वाचक मण्डल द्वारा ही पराजित होती हैं क्योंकि जिस सरकार के ससद मे पराजित होने की सम्भावना होती है वह पहले ही त्यागपत्र दे देती है अथवा ससद को भग कर देती है।"

ससद को समय से पूर्व भग कराने की शक्ति दुधारी तलवार है। यह न केवल सत्तारूढ दल के सदस्यों को अनुशासित एव नियन्त्रित करती है बल्कि कुछ सीमा तक विपक्ष को भी अनुशासित एव नियन्त्रित करती है तथा उनकी जिह्वा पर ताले लगाती है। कोई भी सासद समय से पूव ससद की सदस्यता छोडना नही चाहता, कोई उसके लाभो से वचित होना नही चाहता कोई निर्वाचन की अनिश्चितता को निमन्त्रण देना नही चाहता तथा जल्दी-जल्दी निर्वाचक मण्डल का भिखारी नही बनना चाहता। ये सब चुनौतिया सासदों को नियन्त्रित रखती है। जसाकि जैनिग्स ने कहा है कि "अदना से अदना सदस्य भी अपनी सदस्यता को बनाये रखना चाहता है।" कीथ ने भी लिखा है कि 'दल के प्रति निष्ठा के अतिरिक्त मन्त्रिमण्डल के पास अपने अनुयायियो के अलावा किसी हद तक विरोधी दल के ऊपर प्रभाव डालने के लिए ससद का विघटन करवा सकने का एक और शक्तिशाली अस्त्र है।" म न्त्रिमण्डल को भग कराने की शक्ति के प्रभाव को बजहाट ने इस प्रकार अभिव्यक्त किया है, "यह एक सृष्टि है परन्तु इसे अपने सृष्टिकर्ताओ को नष्ट करने की शक्ति है। यह ऐसी कार्यपालिका है जो व्यवस्थापिका का विनाश कर सकती है, इसके अतिरिक्त यह ऐसी कार्यपालिका है जो व्यवस्थापिका द्वारा नियुक्त की जाती ह। इसका गठन किया गया था परन्तु यह विघटन कर सकती है, यह अपने उदभव मे व्युत्पादित (नकली) है परन्तु अपनी क्रिया मे यह विनाशकारी है।"

**3 द्वि दलीय व्यवस्था**—ब्रिटेन की द्वि-दलीय व्यवस्था भी म न्त्रिमण्डल को शक्तिशाली बनाने म सहायक ह। निस्सन्देह ब्रिटेन मे समाजवादी, उदारवादी जैसे अन्य दल भी विद्यमान है परन्तु अनुदारवादी और मजदूर दल ही

प्रमुख दो राजनीतिक दल है जिन्हें मतदाताओं का समर्थन प्राप्त है। अधिकांश मतदाता इन दो प्रमुख दलों में से किसी एक के साथ जुड़े हुए होते हैं और निर्वाचनों में वे इन्हीं में से एक का समर्थन करते हैं। इन्हीं में से कोई एक दल, जिसे बहुमत प्राप्त होता है, सरकार का निर्माण करता है और दूसरा दल विपक्ष का रूप ग्रहण कर लेता है।

द्वि-दलीय व्यवस्था के कारण मन्त्रिमण्डल स्थिर रहते हैं और सरकार भवन में अपनी नीतियों के समर्थन के बारे में सुनिश्चित रहती है। जेनिंग्स ने ठीक लिखा है कि "जिस शासन की पीठ पर प्रबल बहुमत का हाथ है वह कुछ समय के लिए अधिनायकवाद स्थापित कर लेता है।"

ब्रिटिश दलीय व्यवस्था उन रोगों से पीड़ित नहीं जिनसे भारतीय अथवा फ्रांसीसी दलीय व्यवस्था पीड़ित है। भारतीय दलीय व्यवस्था न केवल सिद्धान्तहीनता के रोगों से पीड़ित है बल्कि दल बदल, अवसरवादिता और विवर्ती मैत्रियों के रोगों से भी पीड़ित है। दूसरी ओर, ब्रिटिश दलीय व्यवस्था सिद्धान्तों, नीतियों, दृष्टिकोणों और आदर्शों पर आधारित है। यही कारण है कि ब्रिटेन में दल के किसी सदस्य के लिए, किसी मुद्दे पर गम्भीर मतभेद होने पर भी, दल बदल अथवा पक्ष परित्याग अथवा विपक्ष के साथ मतदान करना कठिन होता है। इसके अतिरिक्त ब्रिटिश राजनीतिक दल केवल सत्ता में बने रहने के लिए अथवा किसी विशेष मुद्दे पर समर्थन प्राप्त करने के लिए, दल बदल को प्रोत्साहन नहीं देते। ब्रिटेन में दलबदलुओं को घृणा की दृष्टि से देखा जाता है और उनकी भक्ति एवं निष्ठा पर सन्देह किया जाता है। अतः दल के सदस्यों में अनुशासन बना रहता है जो मन्त्रिमण्डल को सुदृढ़ एवं शक्तिशाली बनाता है।

**4 मन्त्रिमण्डल का सहकारी स्वरूप एवं सामूहिक उत्तरदायित्व की भावना**—मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था एक सहकारी व्यवस्था है। यह ऐसी व्यवस्था है जिसमें कोई आत्म-निर्भर अथवा स्वावलम्बी नहीं होता। इसमें सभी एक-दूसरे पर निर्भर करते हैं और सभी प्रधानमन्त्री, मन्त्रिमण्डल, कॉमन सभा में बहुमत—एक-दूसरे के सहयोग से जीवित रह सकते हैं। उन्हें यह बात सदा स्मरण रखनी पड़ती है कि वे 'इकट्ठे ही तैर सकते हैं और इकट्ठे ही डूबते हैं" अर्थात् 'एक सबके लिए और सब एक के लिए" बन कर ही सत्ता में बने रह सकते हैं।

मन्त्रिमण्डल का संसद के प्रति सामूहिक उत्तरदायित्व भी मन्त्रियों को बाध्य करता है कि वे अपनी नीतियों के समर्थन में संसद के समक्ष संयुक्त पक्ष प्रस्तुत करें, दल भावना को बनाये रखें, एकता और सुदृढ़ता का प्रदर्शन करें, मर्यादाओं में रह कर अपने विचारों को प्रकट करें तथा सार्वजनिक रूप से एक मत अभिव्यक्त करें। ग्लैडस्टोन ने ठीक लिखा है कि "जो व्यक्ति सरकार में प्रवेश करता है उसे

अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता की कुछ मात्रा का त्याग करना पडता है क्योकि जो कुछ भी वह कहता है उससे उसके साथी वचनबद्ध होते है ।"

5 प्रत्यायोजित विधान एव प्रशासनिक न्याय—प्रत्यायोजित विधान एव प्रशासनिक न्याय व्यवस्था के विकास ने भी मन्त्रिमण्डल को शक्तिशाली बनाने मे सहयोग दिया है । प्रत्यायोजित विधान के माध्यम से मन्त्रिमण्डल जहा अर्द्ध-विधायी शक्तियो का प्रयोग करता है वहां प्रशासनिक न्याय के माध्यम से वह अर्द्ध-न्यायिक शक्तियो का प्रयोग करता है । राज्य के कार्यों मे अत्यधिक विस्तार होने के कारण ससद को कार्यपालिका को विधायी शक्ति का प्रत्यायोजन करना पडता है । कार्यपालिका सविधि के प्रयोजनो को पूरा करने के लिए नियमो, विनियमो एव उपनियमो का निर्माण करती है तथा आदेशो एव निर्देशों को जारी करती है । यद्यपि मन्त्रिमण्डल या कार्यपालिका विभागो द्वारा बनाये गये नियमो, विनियमो या उपनियमो अथवा परिषद आदेशो पर ससद की स्वीकृति की आवश्यकता होती है परन्तु यह मात्र एक औपचारिकता है । ससद मे बहुमत रहने मन्त्रिमण्डल को इनकी अस्वीकृति का कोई भय नही होता । इसके अतिरिक्त ससद के पास सविधिक प्रपत्रो (नियम, विनियम, उपनियम, आदि) को नियन्त्रित रखने के लिए कोई सुनिश्चित व्यवस्था नही । इसी कारण लार्ड हेवर्ट ने प्रत्यायोजित विधान को "नवीन निरकुशता" की सज्ञा दी है ।

6 विशेष सूचनाओ का भण्डार—मन्त्रिमण्डल के सदस्यो के पास विशेष सूचनाओ का जो भण्डार होता है वह ससद मे उनकी स्थिति को सुदृढ बनाने मे सहायक है । यही कारण है कि वे विपक्ष अथवा सत्तारूढ दल के सदस्यो द्वारा पूछे गये प्रश्नो, पूरक प्रश्नो आदि का दृढता से सामना कर सकते है । सारा प्रशासनिक तन्त्र एव अनुसधान केन्द्र मन्त्रियों की सहायता के लिए तयार रहता है, ससद मे पूछे गये प्रश्नो पर सिविल सेवक मन्त्रियो के लिए सक्षिप्त विवरण तैयार करते है । विपक्ष के पास न केवल इन सबका अभाव होता है बल्कि जो भी सूचनायें उसके पास उपलब्ध होती है वह उस मन्त्रियो से ही प्राप्त होती है । विदेश नीति और प्रतिरक्षा के सम्बन्ध मे सूचनायें केवल मन्त्रिमण्डल के पास होती हैं ।

7 ससदीय समय पर मन्त्रिमण्डल की इजारेदारी—ससद के अधिवेशन थोडे समय के लिए होते है । इस पर भी मन्त्रिमण्डल छाया रहता है । वर्ष के छ महीने तो सासद इस बात से बेखबर रहते है कि मन्त्रिमण्डल क्या कर रहा है । जब अधिवेशनो के समय मन्त्री सदन मे उपस्थित होते हैं तो उन कार्यों का, जो मन्त्रिमण्डल ने सदन के अवकाश काल मे किये होते है, महत्त्व कम हो जाता है क्योकि मन्त्रिमण्डल उन्हे ससद के समक्ष निर्विवाद तथ्य (Fait accompli) के रूप मे प्रस्तुत करता है । दूसरे, ससद के कुल समय का 9/10 भाग मन्त्रिमण्डल की गतिविधियो के लिए सुरक्षित होता है, आवश्यकता पडने पर शेष 1/10 समय के अधिकाश

भाग को भी मंत्रिमण्डल के कार्यों के लिए नियत कर दिया जाता है। तीसरे विधेयक प्राय मंत्रियों द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते है और उन्हीं विधेयकों के पारित होने की सम्भावना होती है जिन्हे मन्त्रिमण्डल का समर्थन प्राप्त होता है। चौथे, यद्यपि वित्त पर ससद का नियन्त्रण होता है परन्तु बजट वैसे ही पारित हो जाता है, जैसे उसे प्रस्तुत किया जाता है। पाचवे, गृह और विदेश नीति पर मंत्रिमण्डल का नियन्त्रण होता है। छठे, आधुनिक समय मे विधेयको की समीक्षा समितियो द्वारा की जाती है जिन पर मन्त्रिमण्डल हावी रहता है। सक्षेप में, कॉमन सभा मन्त्रिमण्डल की इच्छाओं को पंजीकृत करने वाली निकाय मात्र बन कर रह गयी है।

8 ससदीय कार्यप्रणाली—ससदीय कार्यप्रणाली भी मन्त्रिमण्डल का समर्थन करने मे सहायक है। विभिन्न विषयो पर वाद-विवाद का समय निर्धारित होता है। इससे सासदो की स्वतन्त्रता उतनी मात्रा मे सीमित हो जाती है जितनी मात्रा में वाद विवाद का समय सीमित होता है। इसका परिणाम यह होता है कि मन्त्रिमण्डल से पूछे जाने वाले प्रश्नो एव उन पर होने वाला विवाद सीमित रह जाता है। सामान्य समापन, गिलोटिन, कगारू समापन वाद-विवाद पर प्रत्यक्ष सीमायें है। अनेक विषयो पर स्पीकर वाद विवाद की आज्ञा नही देता। दल के सचेतक भी सदस्यो की स्वतन्त्रता पर नियन्त्रण लगाने है। ये सब तत्व मन्त्रिमण्डल को कष्टकारी स्थिति से बचाते है और उसकी शक्ति को बढ़ाते है।

9 आपातकालीन स्थितिया—युद्ध, आर्थिक सकट, प्राकृतिक विपदायें, श्रमिक असन्तोष से उत्पन्न होने वाली स्थितिया भी मंत्रिमण्डल की शक्तियो मे वृद्धि करने मे सहायक है। ये ऐसी स्थितिया है जो राष्ट्रीय सुरक्षा को खतरे मे डाल देती है और सार्वजनिक जीवन को अस्त व्यस्त कर देती है। अत ससद इस प्रकार की स्थितियो का सुदृढता से सामना करने के लिए मन्त्रिमण्डल को विशेषाधिकारों से विभूषित कर देती है। ये विशेषाधिकार सर्व-व्यापी होते है। उदाहरणार्थ 1914 18 के प्रथम महायुद्ध, 1931–35 के आर्थिक सकट और 1939–45 के द्वितीय महायुद्ध के समय जो विशेष शक्तिया मन्त्रिमण्डल को प्रत्यायोजित की गयी थी वे किसी अधिनायक की शक्तियो से कम नही थी। इन विशेष शक्तियो की विडम्बना यह है कि इन्हे प्रत्यायोजित तो आपातकाल स्थिति का सामना करने के लिए किया जाता है परन्तु इनका प्रयोग शान्ति काल मे भी किया जाता है। एक बार आपात शक्तियो का जायका लेने के बाद कार्यपालिका उन्हे त्यागना नही चाहती।

10 नेतृत्व का महत्व—ब्रिटिश राजनीतिक व्यवस्था मे नेतृत्व का अत्यधिक महत्त्व है। ब्रिटेन मे मन्त्रिमण्डल ही ससद और राष्ट्र दोनो को नेतृत्व प्रदान करता है। यद्यपि ब्रिटिश जनता मन्त्रिमण्डल के उत्तरदायित्व और उसकी नीतियो की आलोचना के अधिकार को सुरक्षित रखना चाहती है परन्तु साथ म वह यह भी नहीं

मंत्रिमण्डल के आदेशों पर निर्णय दे सकती है। इस तरह जापानी सर्वोच्च न्यायालय ने न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति होते हुए भी अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय की भांति व्यवस्थापिका के तीसरे सदन या सर्वोच्च सदन की भूमिका अदा नहीं की। सन् 1959 में उसने सुनाकावा मुकदमे में अन्तराज्यीय अथवा राजनीतिक झगड़ों में हस्तक्षेप करने से इन्कार कर दिया था।

जापानी सर्वोच्च न्यायालय और अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय में कुछ अन्य अन्तर भी पाये जाते हैं। उदाहरणतः जहां जापानी सर्वोच्च न्यायालय को न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार स्पष्टतः संविधान के अनुच्छेद 81 द्वारा प्राप्त हुआ है वहां अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय ने इस अधिकार को सर्वप्रथम 1803 में मार्बरी बनाम मेडीसन के मुकदमे में अपनी व्याख्या द्वारा प्राप्त किया था। तब से यह अधिकार उसे अपनी व्याख्याओं द्वारा प्राप्त होता रहा है। दूसरे, जापान में सर्वोच्च न्यायालय आठ न्यायाधीशों से अधिक न्यायाधीशों के समर्थन पर संवैधानिकता के प्रश्न को निश्चित करता है वहां अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय साधारण बहुमत से ही संवैधानिकता के प्रश्न को निश्चित करता है। परन्तु दोनों देशों के सर्वोच्च न्यायालय तभी किसी प्रश्न की संवैधानिकता को निश्चित करते हैं जब उसे विशिष्ट शिकायत के रूप में न्यायालय के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। दोनों देशों में न्यायालय अपने आप प्रश्नों की संवैधानिकता की समीक्षा नहीं करते।

3 **मूल अधिकारों की सुरक्षा**—जापान का संविधान नागरिकों के मूल अधिकारों को स्पष्टतः सर्वोच्च न्यायालय का संरक्षण प्रदान नहीं करता। इस पर भी सर्वोच्च न्यायालय ने न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के आधार पर नागरिकों के मूल अधिकारों की रक्षा की है। जब कभी कार्यपालिका आदेश तथा डाइट के कानून या मन्त्रालयों के विनियम नागरिकों के मूल अधिकारों पर कुठाराघात करते हैं तो न्यायालय उन्हें संरक्षण प्रदान करता है। न्यायालय मूल अधिकारों की रक्षा हेतु विविध लेखों को जारी करने लग गया है।

4 **नियम निर्माण का अधिकार**—सर्वोच्च न्यायालय को न्यायप्रशासन, और न्यायिक मामलों में पूर्ण नियन्त्रण प्राप्त है। इस शक्ति के अन्तर्गत सर्वोच्च न्यायालय निम्न न्यायालयों पर नियन्त्रण रखता है, उनका निरीक्षण करता है प्रक्रिया और व्यवहार सम्बन्धी मामलों, न्यायवादियों सम्बन्धी मामलों, न्यायालयों के आन्तरिक अनुशासन और न्यायिक मामलों के प्रशासन सम्बन्धी नियमों का निर्माण करता है। लोक समाहर्ता सर्वोच्च न्यायालय के नियम निर्माण शक्ति के अधीन हैं। यदि सर्वोच्च न्यायालय चाहे तो निम्न न्यायालयों के लिए नियम निर्माण की शक्ति को निम्न न्यायालयों को प्रत्यायोजित कर सकता है।

कानूनी अनुसंधान और प्रशिक्षण संस्थान सर्वोच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार के अधीन हैं। इस संस्थान के माध्यम से सर्वोच्च न्यायालय वकालत के सारे

आदि ही इसके सदस्य बन सकते है क्योंकि पार्टी पर पेशेवर राजनीतिज्ञों, व्यवसायियों, उद्योगपतियों और प्रशासनिक पदाधिकारियों का दबदबा बना रहता है, अतः यह उन्हीं का प्रतिनिधित्व करती है और उन्हीं के हितों की रक्षा करती है।

पार्टी एक केन्द्रीकृत पार्टी है। इसकी सारी शक्ति टोकियो स्थित मुख्यालय मे निहित है। स्थानीय शाखायें केन्द्रीय नेताओं की नीतियों और निर्णय को कार्यान्वित करती है। उनमे पहलकदमी का अभाव रहता है।

जापान की अन्य पार्टियों की भांति यह पार्टी गुटबन्दी के रोग से पीडित है। इसमे कम से कम पांच गुट है। सदस्यों की भक्ति नेताओं के प्रति है दल या उसके सिद्धान्तो के प्रति नही। भेद नीतियो और सिद्धान्तो पर उत्पन्न नहीं होते नेताओं के प्रति भक्ति के कारण या नेताओ के पारस्परिक संघर्ष या स्वार्थ के कारण उत्पन्न होते है। यह दल गुटों का एक शिथिल संगठन है।

**नीतियां एवं प्रोग्राम**—पार्टी की नीतियां एवं प्रोग्राम मुख्य निम्न है—

(i) पार्टी अनुदारवादी और प्रतिक्रियावादी है। वह जापान की परम्परा और प्रतिष्ठा मे विश्वास करती है। जापानी परम्पराओं को बनाये रखने के लिए यह संविधान की शिक्षा, स्थानीय संस्थाओं और नागरिक सभाओं सम्बन्धी विशेषताओं में परिवर्तन करना चाहती है। इस पर भी यह उदारवादी, व्यक्तिवादी और लोकतन्त्रवादी है। यह व्यक्ति की स्वतन्त्रता मे विश्वास करती है और संसदवाद का समर्थन करती है और अलोकतान्त्रिक गतिविधियो का अन्त करना चाहती है।

(ii) यह "मुक्त उद्यम" के सिद्धान्त मे विश्वास करती है। यह व्यक्ति की व्यक्तिगत पहलकदमी को प्रोत्साहन देती है। परन्तु साथ मे यह लोक-कल्याणकारी नीतियो का समर्थन एवं विस्तार करना चाहती है। यह राष्ट्रीय आय मे वृद्धि, पूर्ण रोजगार की व्यवस्था कीमतों मे स्थिरता, कृषि उत्पादन मे वृद्धि और सामाजिक सुरक्षा व्यवस्था को प्रभावशाली ढंग से लागू करना चाहती है।

(iii) विदेशी सम्बन्धो में इसकी नीति पश्चिम समर्थक, विशेषकर अमरीका समर्थक है। यह जापान अमरीका सुरक्षा संधि का समर्थन करती है तथा उसे एशिया की सुरक्षा और स्थिरता, सुदूर पूर्व मे युद्ध को रोकने और विकासशील देशो के आर्थिक विकास के लिए आवश्यक समझती है। उसके लिए यह सुरक्षा का एक सुदृढ़ स्तम्भ है।

(iv) यह साम्यवाद का विरोध करती है। यह चीन के साथ सम्बन्धों को सुधारना तो चाहती है परन्तु उसके प्रभाव के विस्तार को कम करना चाहती है।

(v) जापान की परम्परा के अनुसार यह अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र मे जापान के प्रभाव और गौरव को बढ़ाना चाहती है।

व्यवसाय, न्यायाधीशों, लोक समाहर्ता आदि पर नियन्त्रण रखना है। वकालत के व्यवसाय में प्रवेश लेने, शिक्षा और प्रशिक्षण पर भी न्यायालय का नियन्त्रण है।

5 निम्न न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति मन्त्रिमण्डल द्वारा की जाती है परन्तु मन्त्रिमण्डल उन्हें अपनी स्वतन्त्र इच्छा से नियुक्त नहीं कर सकता। उसे सर्वोच्च न्यायालय द्वारा नामित व्यक्तियों की सूची से ही न्यायाधीशों को नियुक्त करना पड़ता है। इस तरह निम्न न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति पर सर्वोच्च न्यायालय का अप्रत्यक्ष नियन्त्रण है।

## समीक्षा प्रश्न

1 जापान की न्याय-व्यवस्था की विशेषताओं की विवेचना कीजिए।

2 जापान में सर्वोच्च न्यायालय के संगठन एवं शक्तियों का वर्णन कीजिए।

---

2 **समाजवादी पार्टी (The Socialist Party)**—जापान में युद्ध से पूर्व समाजवादी आन्दोलन का दमन कर दिया गया था। परन्तु जापान के आत्म समर्पण के बाद जब विचार और अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता प्रदान कर दी गयी तो सभी रंगों के समाजवादियों ने नवम्बर 1945 में अपने आपको एक पार्टी—समाजवादी पार्टी—में संगठित कर लिया। यह पार्टी जापान की सभी वामपंथी शक्तियों का प्रतिनिधित्व करती है। वर्तमान समय में भी इसके सदस्यों में सभी रंगों के समाजवादी—आदर्श समाजवादी, फेबियनवादी, मार्क्सवादी आदि—पाये जाते हैं। यह जापान की राजनीतिक पार्टियों में सबसे बड़ी पार्टी है। इसके सदस्यों की संख्या लगभग 50,000 है। इसकी अपील नगरों में मुख्यतः वेतन भोगियों मजदूरों, बुद्धिजीवियों निम्न मध्यवर्गों आदि तक सीमित है। ग्रामों में यह छोटे छोटे भू स्वामियों, काश्तकारों और कृषक मजदूरों का प्रतिनिधित्व करने का दावा करती है। इसे जापान के श्रमिक संघों की सामान्य परिषद का समर्थन प्राप्त है। यह कातायामा तेत्सू के नेतृत्व में थोड़े समय के लिए मई, 1947 से फरवरी 1948 तक, सत्ता में रही। उसके बाद इसे प्राप्त करने का कभी अवसर नहीं मिला।

"पार्टी का मुख्यालय टोकियो में स्थित है। पार्टी की सारी शक्ति पार्टी के राष्ट्रीय सम्मेलन में निहित है जो उसके कार्यक्रमों को निर्धारित करता है। सम्मेलन का अधिवेशन वार्षिक होता है जिसमें पदाधिकारियों के अतिरिक्त स्थानीय शाखाओं के प्रतिनिधि भी शामिल होते हैं। सम्मेलन केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति के चेयरमैन एवं सदस्यों को, महासचिव, नियन्त्रण समिति के चेयरमैन एवं सदस्यों को तथा अन्य पदाधिकारियों का चुनाव करती है। केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति दल के सारे कार्यों की देख-रेख करती है।

**समाजवादी पार्टी की नीतियां एवं प्रोग्राम**—पार्टी की नीतियाँ एवं प्रोग्राम लिबरल डेमोक्रेटिक पार्टी की नीतियों और प्रोग्राम से भिन्न है। इसकी नीतियां और प्रोग्रामों के मुख्य बिन्दु निम्न हैं—

(i) यह लोकतन्त्र शान्ति और संविधान में तो विश्वास करती है परन्तु यह वर्तमान राजनीतिक-आर्थिक मैत्री में, जो एकाधिकार पूंजीवाद की सेविका है, परिवर्तन चाहती है।

(ii) यह मूल उद्योगों के राष्ट्रीयकरण के पक्ष में है। यह उत्पादन और वितरण का समाजीकरण चाहती है।

(iii) यह सामाजिक सुरक्षा व्यवस्था, वृद्धावस्था पेंशन, आदि का विस्तार करना चाहती है। यह आर्थिक भिन्नताओं को समाप्त एवं ग्रामीण और नागरिक जीवन में सुधार चाहती है। यह बेरोजगारी को समाप्त करना चाहती है तथा कीमत को स्थिर रखना चाहती है।

(iv) यह लिबरल डेमोक्रेटिक पार्टी की पश्चिम समर्थक नीति की घोर विरोधी है। यह जापान-अमरीका सुरक्षा संधि को समाप्त करना चाहती है और

# 8

# राजनीतिक दल

## (Political Parties)

परिचय अथवा अर्थ एवं महत्त्व—राजनीतिक दल ऐसे व्यक्तियों का सगठित समूह है जो सार्वजनिक समस्याओं पर समान विचार रखते है, जो मूलभूत सिद्धान्तो पर सहमत होते है, जिनके राष्ट्रीय उद्देश्य होते है और जो सामूहिक प्रयास द्वारा शासन सत्ता या सवैधानिक साधनो द्वारा प्राप्त करने की कोशिश करते है तथा घोषित नीतियों को कार्यान्वित करने का प्रयास करते हैं। दूसरे शब्दो मे, दल, जैसाकि लीकॉक ने कहा है, "ऐसी सयुक्त पूजी कम्पनी है जिसमे प्रत्येक सदस्य अपनी राजनीतिक शक्ति का अश प्रदान करता है।" स्पष्ट है कि राजनीतिक दलो के निर्माण के लिए व्यक्तियो के समूह और सगठन, उनमें सैद्धान्तिक मतैक्यता, राष्ट्रीय हित और सवैधानिक साधन आवश्यक तत्व हैं, क्योंकि समाज मे सार्वजनिक समस्याओ के प्रति व्यक्तियो के दृष्टिकोण, उनके उपागम भिन्न भिन्न होते है, अत भिन्न भिन्न राजनीतिक दलो का विद्यमान होना स्वाभाविक है।

लोकतन्त्र मे राजनीतिक दलो का अस्तित्व अनिवार्य है। वस्तुत लोकतान्त्रिक सरकारो की कल्पना राजनीतिक दलो के बिना नही की जा सकती। किसी ने भी यह बताने का प्रयास नहीं किया कि प्रतिनिध्यात्मक सरकार राजनीतिक दलो के बिना किस प्रकार कार्य कर सकती है।

### जापान के राजनीतिक दलो का इतिहास
### (History of Japanese Political Parties)

राजनीतिक दल लोकतन्त्र और प्रतिनिध्यात्मक व्यवस्था से सम्बद्ध होते हैं। जापान मे सन् 1889 के मेजी सविधान के लागू होने के बाद सन् 1890 मे प्रतिनिध्यात्मक प्रणाली को शुरू किया गया था। परन्तु वहा राजनीतिक दलो का विकास इससे कही पहले हो चुका था। उदाहरणत जनवरी 1874 मे इतागाकी के नेतृत्व मे एक देशभक्त लोकदल का उदय हो चुका था। परन्तु सरकार राजनीतिक दलो

चीन एवं रूस के साथ सम्बन्धों का सुधारना चाहता है। यह जापान में अमरीकी सैनिक अड्डों को समाप्त करना चाहती है।

(v) यह तटस्थ विदेश नीति का प्रतिपादन करती है। यह असंलग्नता के पक्ष में है। यह एशिया अफ्रीका के देशों के साथ आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक सम्बन्धों को बढ़ाना चाहती है।

(vi) यह जापान के शस्त्रीकरण की विरोधी है।

3 कोमिटो पार्टी (Komeito Party)—यह जापान की तीसरी सबसे बड़ी पार्टी है। इसका निर्माण 1963 में किया गया था। जापान राजनीतिक पार्टियों में यही एक ऐसी पार्टी है जो धर्म को राजनीति से पृथक करना नहीं चाहती बल्कि जो धार्मिक आधार पर समाज का पुनरुद्धार चाहती है, राजनीति का शुद्धिकरण चाहती है, शासन से भ्रष्टाचार को दूर करना चाहती है और मानवता का पाठ पढ़ाकर विश्व में शांति स्थापित करना चाहती है। यह पार्टी बौद्ध धर्म सोकागाकी (Soka-gokkai) की राजनीतिक भुजा है। यह बौद्ध धर्म का प्रचार एवं प्रसार करना चाहती है। इस पार्टी के उदय से वितोयो यानगा का यह कथन सत्य नहीं रहा कि जापान में राजनीतिक पार्टियां राजनीतिक उद्देश्यों के लिए धर्म का प्रयोग नहीं करतीं या जापान में धार्मिक ब्लॉक्स नहीं या राजनीतिक पार्टियां धर्म से प्रभावित नहीं। इस पार्टी के उदय ने जापान की अन्य पार्टियों को सोचने और विचार करने की अत्यधिक सामग्री प्रदान की है।"

कोमिटो पार्टी को अन्य अनेक नामों से भी जाना जाता है। इसे "न्यायसंगत पार्टी" अच्छे मूल्यों के निर्माण हेतु संगठन' 'स्वच्छ शासन दल' आदि के नामों से जाना जाता है। इसके विविध नाम इसके उद्देश्यों, नीतियों और साधनों को अभिव्यक्त करते हैं। यह अतिवादी नीतियों और साधनों की विरोधी है, यह मध्यमार्गी नीतियों और साधनों का अनुसरण करती है और शांतिमय साधनों से खुशहाल नवीन समाज की रचना करना चाहती है।

पार्टी के मुख्य प्रोग्राम, नीतियां और साधन निम्न हैं—

(i) स्वच्छ लोकतान्त्रिक सरकार की स्थापना—इसके लिए पार्टी मुख्यतः निम्न प्रोग्रामों पर बल देती है—

(a) संविधान की सुरक्षा।

(b) स्थानीय स्वायत्त लोकतन्त्र की प्राप्ति।

(c) भाषण, संघ और धर्म की स्वतन्त्रता।

(d) उच्च सदन (उभासद सदन) की शक्तियों में विस्तार।

(ii) घरेलू मामलों में सार्वजनिक लोक कल्याण की नीतियों द्वारा समृद्ध जीवन की प्राप्ति—इसकी प्राप्ति के लिए पार्टी अग्र प्रोग्राम पर बल देती है—

के विकास को शंका की दृष्टि से देखती थी। इसलिए दो महीने म ही अर्थात् माच 1874 म इस दल पर प्रतिबन्ध लगा दिया गया। इस पर भी जापान म राजनीतिक दलो का विकास होता रहा। उदाहरणत सन् 1880 मे 20 राजनीतिक दलो की एक सयुक्त बठक ओसाका मे आयोजित की गयी थी। दलो की इस बैठक न सम्राट से राष्ट्रीय सभा (डाइट) की स्थापना की माँग की। सम्राट ने 12 अक्टूबर 1881 की घोषणा द्वारा दलो की उस माग को स्वीकार कर लिया और यह घोषणा कर दी कि जापान म शीघ्र ही एक नवीन सविधान को लागू कर दिया जायेगा।

सन 1881 की साम्राज्यीय घोषणा न राजनीतिक दलो के विकास और निर्माण की प्रक्रिया को प्रोत्साहन दिया। परिणामस्वरूप अनेक राजनीतिक दल अस्तित्व म आने लगे। साम्राज्यीय घोषणा के 6 दिन बाद इतोगाकी के नेतृत्व मे लिबरल पार्टी का निर्माण किया गया, 14 माच 1882 को ओकूमा के नेतृत्व मे प्रोग्रेसिव पार्टी का निर्माण किया गया, सन 1882 मे प्रि म इतो के नेतृत्व मे साम्राज्यवादी पार्टी (Impencal Party Teiseito) का निर्माण किया गया आदि। लिबरल और प्रोग्रेसिव पार्टियो ने सवैधानिक सरकार के सचालन हेतु नागरिकों को प्रशिक्षण देकर रचनात्मक काय करने का प्रयास किया। परन्तु सरकार की दमनकारी नीति के कारण वे 1884 के बाद प्राय क्रियाहीन हो गयी।

सन 1890 के प्रथम चुनाव मे 9 राजनीतिक दलो ने भाग लिया था। परन्तु वे नागरिको को प्रभावित करन म असफल रही। इसका मूल कारण यह था कि जापान के राजनीतिक दल उस समय तक केवल "चिन्तन करने की स्थिति" मे ही थे। उनके पास व्यावहारिक कायक्रम और सुदृढ एव अनुशासित सगठन का अभाव था।

सन 1890 म डाइट के आयोजन क बाद जापान के राजनीतिक दलो को डाइट के रूप मे ऐसा सवैधानिक केन्द्र मिल गया जिसके इद गिर्द सगठित एव अनुशासित राजनीतिक दलो का विकास हो सकता था। परिणामस्वरूप लिबरल, प्रोग्रेसिव, ग्रेट अचीवमैन्ट और नेशनल लिबरल दलों का विकास हुआ। इसके बाद सन 1896 मे शिम्पातो नाम के एक अन्य दल का विकास हुआ। वस्तुत इसके बाद दलो के विघटन, विलय और विघटन की प्रक्रिया चलती रही परन्तु सत्ता प्राय 'वश समह' (Clan factin) के हाथो म ही रही।

सन 1898 मे लिबरल और प्रोग्रेसिव पार्टियो ने मिलकर केनसीतो अर्थात् सवैधानिक पार्टी के नाम से एक नये दल का निर्माण किया। इसी वष चुनाव मे इस नये दल को सफलता मिली और जापान के सवैधानिक इतिहास म पहली बार पार्टी केबिनेट का निर्माण किया गया। इसन नौकरशाही का डटकर मुकाबला करने और सरकार को डाइट के निम्न सदन के प्रति उत्तरदायी बनाने का निश्चय

(a) लोक कल्याणकारी अर्थव्यवस्था की व्यवस्था।
(b) उत्तम सामाजिक सुरक्षा की व्यवस्था।
(c) मानवता पर आधारित संस्कृति की रचना।

(iii) युद्धों से मुक्त शांतिपूर्ण विश्व की प्राप्ति—इसकी प्राप्ति के लिए पार्टी निम्न प्रोग्रामों पर बल देती है—

(a) पूर्ण नि शस्त्रीकरण एव सभी परमाणु अस्त्रों की समाप्ति।
(b) सयुक्त राष्ट्र सघ की शक्ति म विस्तार।
(c) जापान अमरीका सुरक्षा सधि का क्रमिक विघटन।
(d) असलग्नता का समथन।
(e) "सतु" की भूमिका निभाना, आदि।

4 लोकतांत्रिक समाजवादी पार्टी (The Democratic Socialist Party)—इस पार्टी का निर्माण 24 जनवरी, 1960 को हुआ था। इसका निर्माण निशिओ सुएहिरो (Nishio Suehiro) के नेतृत्व मे समाजवादी लोकतांत्रिक पार्टी के असन्तुष्ट सदस्यो द्वारा किया गया था। असन्तुष्टो को सम्बोधित करते हुए निशिओ सुएहिरो ने कहा था कि "मार्क्सवादी इस भ्रम मे हैं कि जापान मे क्रांति सम्भव है। अनुदार लिबरल डेमोक्रेटिक पार्टी बडे व्यवसायियो की एजेन्ट बन गयी है। केवल हमारी ही पार्टी राष्ट्र के व्यापक खण्डो, किसानो, मछुआरो और छोटे छोटे व्यापारियो का प्रतिनिधित्व करती है। इनकी सुनवाई न उदारवादी करते है न समाजवादी।'

पार्टी जैसाकि इसके नाम से स्पष्ट है, लोकतान्त्रिक समाजवाद मे विश्वास करती है। यह समाजवाद को लोकतांत्रिक ढग से लाना चाहती है अर्थात यह वाद विवाद, अनुनय द्वारा जनमत का समथन प्राप्त करके समाजवाद लाना चाहती है।

यह आर्थिक व्यवस्था मे सुधार चाहती है। यह श्रमिको की आयु म वृद्धि चाहती है ताकि बडे उद्योगपति लाभ के अधिक भाग को हडप न कर सकें। यह सामाजिक बीमा व्यवस्था पर बल देती है तथा छोटे-छोटे उद्योगो को बढावा देना चाहती है। यह नियोजित अर्थव्यवस्था द्वारा, समाजवादी साधना का प्रयोग करते हुए लोक कल्याणकारी राज्य की स्थापना करना चाहती है।

यह जापान-अमरीकी सुरक्षा सधि को क्रमिक रूप से समाप्त करना चाहती है। यह जापान की भूमि से अमरीकी अड्डो को समाप्त करना चाहती है और सेनाओं को वापस भेजना चाहती है। यह तटस्थता की नीति की विरोधी है। यह सयुक्त राष्ट्र सघ के माध्यम से स्वतन्त्र विश्व के साथ सहयोग करना चाहती है।

5 साम्यवादी पार्टी (The Communist Party)—जापान की अलोकप्रिय पार्टियो म यह सबस अधिक अलोकप्रिय पार्टी है। जबस (अक्टूबर 1945 स) इसका पुनर्गठन किया गया है तब स इस 2 स 5 प्रतिशत स अधिक मतदाताओ का

किया। परन्तु अन्तर्विरोधों से पीड़ित होने के कारण सवैधानिक पार्टी चार महीन मे ही विघटित हो गयी। लिबरल पार्टी सवैधानिक पार्टी से अलग हो गयी। सन् 1918 म सवैधानिक पार्टी और प्रोग्रेसिव पार्टियो ने मिलकर पुन एक सवैधानिक पार्टी का निर्माण किया।

सन् 1924 मे पश्चिमी नमूने की दो पार्टियो क उदय हुआ—मिनसीता (Minseito Party for Popular Government) और सीयूकी (Seiyukai Friends of the Constitutional Govt Party)। क्योंकि दलो न अब कुछ परिपक्वता ग्रहण कर ली थी अत वे ससदीय प्रक्रियाओ को अपनाने मे सफल रही और लगभग आठ वर्षों तक सत्ता एक या दूसरे दल के हाथो मे रही। परन्तु मई 1932 मे सीयूकी के चेयरमैन (प्रधानमन्त्री) इनूकी की हत्या से जापान मे पार्टी गवनमेंट का अन्त हो गया और 1940 म पार्टियो को समाप्त कर दिया गया।

आर्थिक मन्दी और इनूकी की हत्या के बीच के काल म जापान मे एक अन्य दल का विकास हुआ जिसे साम्राज्यीय शासक सहायता सघ का नाम दिया गया। इसे सैनिको और नौकरशाही का समथन प्राप्त था। इस दल ने आर्थिक मन्दी, बेरोजगारी और सामाजिक असुरक्षा के लिए मिनसीता और सीयूकी दलों को ही उत्तरदायी ठहराया। इनूकी की हत्या के बाद जापान मे सत्ता सनिको और नौकरशाही क हाथो में आ गयी। युद्ध के बाद साम्राज्यीय शासक सहायता सघ ने अपना नाम बदल कर महान जापान का राजनीतिक सघ रख लिया।

जापान के आत्मसमपण के बाद राजनीतिक दलो का पुनगठन होना शुरू हुआ। इसका मूल कारण यह था कि मित्र आधिपत्य क कमाण्डर ने 4 अक्टूबर 1945 को एक घोषणा द्वारा विचार भाषण अभिव्यक्ति, सघ तथा धर्म की स्वतन्त्रता की आज्ञा दे दी थी। परिणाम स्वरूप जापान मे अनेक दल अस्तित्व म आ गये।

जापान में समाजवादी दलों का इतिहास भी बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ से शुरु होता है। सवप्रथम 1901 म समाजवादी लोकतान्त्रिक दल का निर्माण किया गया। इस पार्टी का प्रोग्राम साम्यवादी घोषणा पत्र पर आधारित था। इस लिए इसका प्रारम्भ म ही दमन कर दिया गया। सन् 1925 के निर्वाचक कानून के लागू होने के साथ समाजवादी पार्टियो को पुन शुरू किया गया। जो समाजवादी पार्टियां अस्तित्व म आयी उनम प्रमुख थी लेबर फार्म पार्टी, जापान प्रोलेट पार्टी, सोशल डेमोक्रेटिक पार्टी और जापान फामर पार्टी।

जापान की प्रारम्भिक पार्टियो को मुख्यत दो वर्गों म बाँटा जा सकता है-अनुदारवादी और क्रान्तिकारी। लिबरल, प्रोग्रेसिव, सवधानिक, मिनसीतो और सीयूकी आदि पार्टिया सब अनुदारवादी पार्टियां थी जो लोकतन्त्र और ससदीय प्रणाली म विश्वास करते हुए भी जापान की परम्परा और गौरव पर बल देती

समर्थन कभी प्राप्त नहीं हुआ इसका मूल कारण यह है कि यह राजतन्त्र की विरोधी रही है। यह आरम्भ मे सम्राट पर युद्ध अपराध का मुकदमा चलाने के पक्ष मे थी। यही एक ऐसी पार्टी है जिसने सविधान का समर्थन नही किया था और उसके विरोध म मत दिया था। उसे केवल ग्रामीण क्षेत्रो मे कुछ काश्तकारो और नगरो मे अत्यधिक छोटे व्यापारियों का समर्थन प्राप्त है। यह कहना कोई अतिशयोक्ति नही कि साम्यवादी पार्टी जापानी राजनीति मे कोई महत्त्व नही रखती। इसका विरोध इस कारण भी है कि यह ईश्वर मे विश्वास नहीं करती और यह उस विचारधारा का समर्थन करती है जिसे जापानी लोग स्वभावत पसन्द नही करते।

साम्यवादी पार्टी साम्यवादी विचारधारा का समर्थन करती है। यह चीन और रूस से सम्बन्ध बढाना चाहती है। यह जापान-अमरीका सुरक्षा सधि का विरोध करती है और जापान से अमरीकी सैनिक अड्डो को समाप्त करना चाहती है। यह गरीब लोगो की दशा को सुधारना चाहती है।

## समीक्षा प्रश्न

1 जापान मे दल व्यवस्था की विशेषतायें बताइये।
2 जापान के उदार लोकतान्त्रिक दल के सगठन, नीतियो और कार्यक्रम का विवेचन कीजिए।

---

थी। क्रांतिकारी पार्टियों में सभी समाजवादी पार्टियां शामिल थीं जो मूलभूत परिवर्तन चाहती थी।

## जापान के राजनीतिक दलों की विशेषतायें
## (Features of Japanese Political Parties)

जापान के राजनीतिक दलों को पश्चिम से प्रेरणा मिली है। इस पर भी जापान की भौगोलिक स्थिति, वहां की सामाजिक आर्थिक और राजनीतिक स्थिति एवं नैतिक विचारों, जीवन के मूल्यों और दृष्टिकोणों का उनके विकास, प्रकृति और प्रवृत्ति पर प्रभाव पड़ा है। इन्हीं के कारण जापान के राजनीतिक दलों की कुछ विशिष्ट विशेषतायें हैं। ये विशेषतायें मुख्यतः निम्न हैं—

1 **संविधानेत्तर विकास**—ब्रिटेन, अमरीका और भारत की भांति जापान के राजनीतिक दल भी संविधानेत्तर विकास के परिणाम हैं। जापान का संविधान किसी राजनीतिक दल को मान्यता नहीं देता जिस प्रकार सोवियत संघ का संविधान साम्यवादी दल को मान्यता प्रदान करता है। इस पर भी जापान का संविधान राजनीतिक दलों की पूर्व कल्पना करता है। वस्तुतः संविधान द्वारा स्थापित उत्तरदायी संसदीय सरकार के विचार में राजनीतिक दलों के विकास, अस्तित्व और कार्यवाही का विचार निहित है। उत्तरदायी संसदीय सरकार एवं प्रतिनिध्यात्मक शासन प्रणाली राजनीतिक दलों के बिना कार्य नहीं कर सकती। अतः संविधान के लागू होते ही जापान में राजनीतिक दलों के पुनर्गठन की क्रियायें शुरू हो गयी।

2 **बहुदलीय व्यवस्था**—संसदीय शासन प्रणाली सुगम द्वि दलीय व्यवस्था की मांग करती है। इस पर भी जापान में फ्रांस और भारत की भांति बहुदलीय व्यवस्था है ब्रिटेन की भांति द्वि दलीय व्यवस्था नहीं। जापान में 1955 में दलों के विलय के फलस्वरूप द्वि दलीय व्यवस्था के विकास की सम्भावना उसी प्रकार बढ़ी थी जिस प्रकार भारत में 1977 में जनता पार्टी के निर्माण से द्वि दलीय व्यवस्था के विकास की सम्भावना बढ़ी थी। परन्तु जिस प्रकार भारत में दलों के विघटन, विलय और पुनः विघटन की क्रिया चलती रही है उसी प्रकार जापान में भी दलों के विघटन विलय और विघटन की क्रिया चलती रहती है। जिक का मत है कि 1946 में जापान में राजनीतिक दलों एवं गुटों की संख्या 1250 के निकट थी। वर्तमान समय में जापान के प्रमुख राजनीतिक दल हैं उदार लोकतान्त्रिक दल समाजवादी दल, लोकतान्त्रिक समाजवादी दल, साम्यवादी दल और कोमिटो दल।

3 **व्यक्ति केन्द्रित एवं नेता केन्द्रित**—द्वितीय महायुद्ध के बाद के दलों की प्रमुख विशेषता यह है कि वे युद्ध के पूर्व के राजनीतिक दलों की विशेषताओं को ही प्रदर्शित कर रहे हैं अर्थात् वे व्यक्ति केन्द्रित और नेता केन्द्रित हैं, सिद्धान्त या

विचारधारा केन्द्रित नहीं है। उनका निर्माण या विघटन किन्हीं आर्थिक सामाजिक या राजनीतिक सिद्धान्तों को लेकर नहीं होता बल्कि नेताओं के व्यक्तिगत हितों के टकराव के कारण होता है। प्रत्येक दल में अनेक गुट पाये जाते हैं और इन गुटीय नेताओं के पारस्परिक संघर्ष के कारण दलों में विलय और विघटन होता है। जैसाकि मानगा ने कहा है कि 'दल अवसरवादिता की उपज' और 'सुविधा के विवाह" हैं। एन इके ने भी कहा है कि जापान के दल वास्तव में अनेक "राजनीतिक नेताओं के कार्यकारी सम्मिलन" हैं। प्रत्येक नेता के अपने अनुयायी होते हैं जो उसके साथ किसी दल में शामिल हो जाते हैं या उसमें अलग हो जाते हैं।

4 गुटबन्दियाँ—भारतीय राजनीतिक दलों की भांति जापानी राजनीतिक दल भी आन्तरिक गुटबन्दियों के रोग से पीड़ित हैं। प्रत्येक दल गुटों में विभक्त है। उदाहरणतः जापान का सबसे बड़ा दल, लिबरल डेमोक्रेटिक पार्टी, कम से कम पांच गुटों में विभक्त है। दल के सदस्यों की भक्ति दल या उसके सिद्धान्तों के प्रति नहीं होती बल्कि गुट के नेता के प्रति होती है। सदस्यों की यह प्रवृत्ति दलों के संगठन को कमजोर करती है और दल को "गुटों का ढेर मात्र" बनाकर रख देती है, सदस्यों की यह प्रवृत्ति दल बदल के रोग को जन्म देती है जो राजनीति को अवसरवादी, अस्थिर, पथभ्रष्ट और विवर्तों (Shifting) बनाती है जैसाकि किपाले और टर्नर ने कहा है कि "राजनीतिक दल वर्गीय हितों के शिथिल संघ से अधिक कुछ नहीं।" यह गुटबन्दियां जापान में सही दलों के विकास में बाधक हैं। जैसाकि चितोशा यानगा ने कहा है कि "एक सही द्विदलीय व्यवस्था का विकास तब तक नहीं हो सकता जब तक वे ऐसे व्यक्ति केन्द्रित और नेता केन्द्रित संगठन बने रहते हैं जिनमें भक्ति सिद्धान्तों और नीतियों के स्थान पर मुख्यतः व्यक्तियों के प्रति होती है।"

5 पेशेवर राजनीतिज्ञों का प्रभाव—जापान की राजनीति व्यावसायिक राजनीति बनकर रह गयी है यह सामान्य जनता की राजनीति नहीं। राजनीतिक दल सामान्य जनता के संगठन नहीं बल्कि बड़े बड़े राजनीतिज्ञों, अधिकारियों और व्यावसायियों के संगठन बनकर रह गये हैं। वे सामान्य जनता के हितों की रक्षा करने के स्थान पर व्यावसायिक हितों की रक्षा करते हैं। इन व्यावसायिक हितों ने पेशेवर राजनीतिज्ञों की श्रेणी को जन्म दिया है जो एक ओर बड़े बड़े व्यावसायियों (उद्योगपतियों) से सम्पर्क बनाये रखते हैं और दूसरी ओर राजनीतिक दलों के शीर्ष के नेताओं के साथ सम्बन्ध बनाये रखते हैं। जैसाकि यानगा ने कहा है कि "जापान की राजनीति परदे के पीछे काम करने वाले बिचौलियों, दानदाताओं, कुचक्रियों, और षड्यन्त्रकारियों से प्रभावित रही है।"

6 अधिकारी वर्ग (नौकरशाही) का प्रभाव—जापान में राजनीतिक दलों पर नौकरशाही का व्यापक प्रभाव रहा है। वस्तुतः जापान में लोग राजनीतिक

सेवाओं में भर्ती होना इसलिए पसन्द करते हैं कि उन्हें सेवा निवृत्ति के बाद राजनीति में हिस्सा लेने का अवसर मिलेगा। संविधान के लागू होने के समय से राजनीतिक दलों का नेतृत्व प्राय अधिकारी वर्ग के भूतपूर्व (सेवा निवृत्त) सदस्यों के हाथों में रहा है। उदाहरणत जापान के प्रधानमन्त्री शियहारा, योशीदा, अशीदा, किशी इकेदा, सातो आदि सिविल सेवा के भूतपूर्व सदस्य थे। जापान के मन्त्रिमण्डल के अनेक सदस्यों का सम्बन्ध प्राय इन्हीं सेवाओं से होता है। इसी को राजनीतिक दलों का अधिकारीकरण कहते हैं।

7 राष्ट्रीय नीतियों और प्रोग्रामों में गम्भीर भिन्नतायें—राष्ट्रीय नीतियों और प्रोग्रामों के सम्बन्ध में जापान के राजनीतिक दलों में गम्भीर भिन्नतायें पायी जाती है। उदाहरणत जापान की सबसे बड़ी पार्टी लिबरल डेमोक्रेटिक पार्टी—जहा पश्चिम समर्थक है और जापान अमरीका सन्धि को एशिया की स्थिरता, सुदूर पूर्व में युद्ध को टालने और विकासशील देशों के आर्थिक विकास में एक महान स्तम्भ समझती है वहा समाजवादी पार्टी पश्चिम समर्थक नीतियों का विरोध करती है और सुरक्षा सन्धि को समाप्त करना चाहती है। जहा लिबरल डेमोक्रेटिक पार्टी मुक्त उद्यमों के पक्ष में है वहा समाजवादी पार्टी उद्योगों के राष्ट्रीयकरण के पक्ष में है।

8 एकदल की प्रधानता—जापान में बहुदलीय व्यवस्था होते हुए भी वहा पर शासन सत्ता पर प्राय एक दल का प्रभुत्व रहा है। जापान की राजनीति पर लिबरल डेमोक्रेटिक पार्टी ही छाई रही है। वर्तमान समय में भी यही दल सत्तारूढ है। केवल थोड़े से समय को छोड़कर (मई 1947 से फरवरी 1948) समाजवादी पार्टी कभी सत्ता में नहीं रही। जापान में यह प्राय कहावत बन गयी है कि लिबरल डेमोक्रेटिक पार्टी "केवल शासन करना" जानती है और समाजवादी दल सत्ता से भयभीत" है।

9 राजनीति पर धर्म का न्यून प्रभाव—जहा भारतीय राजनीति पर धर्म और जाति का अत्यधिक प्रभाव रहा है वहा जापानी राजनीति पर धर्म का अधिक प्रभाव नहीं रहा। इस तथ्य के बाद भी चितोषी यानागा का यह कथन सत्य नहीं कि *"जापान में राजनीतिक दल राजनीतिक उद्देश्यों के लिए धर्म का प्रयोग नहीं करते या जापान में राजनीति धर्म से प्रभावित नहीं या जापान में धार्मिक ब्लॉक्स नहीं।"* सन् 1964 में कोमिटो पार्टी के उदय से जापान की राजनीति पर धर्म का प्रभाव निरन्तर बढ़ता जा रहा है। यह पार्टी बौद्ध संगठन सोकागाकी (Sokagakkai) की राजनीतिक भुजा है। यह धर्म के आधार पर समाज का पुनरुद्धार करना चाहती है।

10 केन्द्रीयकरण—जापान के राजनीतिक दलों में शक्ति टोकियो स्थित दलीय मुख्यालय में केन्द्रित है यह स्थानीय कार्यालयों में विकेन्द्रित नहीं। यही कारण

वाद से नहीं की जा सकती, वह अधिनायकवाद की तरह व्यवहार नहीं कर सकता। उसकी स्थिति संवैधानिक अधिनायक की हो सकती है, अधिनायक की नहीं। उसकी अधिनायकता, यदि वह अधिनायकता है, सहमति, अनुनय और समझौते की अधिनायकता है। उसकी अधिनायकता आलोचना, प्रति आलोचना, खुले शासन, स्वतन्त्र प्रेस की कसौटी पर निरन्तर कसी जाती है। जैसाकि लावेल ने कहा है कि "मन्त्रिमण्डल की अधिनायकता वह अधिनायकता है जिसे अधिक प्रचार के साथ प्रयोग में लाया जाता है, जो निरन्तर आलोचना की कसौटी पर कसी जाती है और जनमत के अनुसार ढलती रहती है और जिसे अविश्वास और आगामी चुनाव का भय निरन्तर बना रहता है।"

मन्त्रिमण्डल अपने दल, विपक्ष, निर्वाचक मण्डल और जनमत की उपेक्षा नहीं कर सकता। उसे इन सबका आदर करना पड़ता है। संसद में उसे अपने ही दल के असन्तुष्ट सदस्यों को रिझाना पड़ता है। दल का अनुशासन कोई सैनिक अनुशासन नहीं, यह एक सिपाही की अपने कमाण्डर की अधीनता नहीं। यह ऐसे सदस्य का अनुशासन है जो निर्वाचक मण्डल का प्रतिनिधित्व करता है। दूसरे, मन्त्रिमण्डल को संसद में विपक्ष को सन्तुष्ट करना पड़ता है। विपक्ष मन्त्रिमण्डल को प्रश्नों, पूरक प्रश्नों, निन्दा प्रस्तावों, स्थगन प्रस्तावों एवं अविश्वास प्रस्ताव द्वारा बेचैन ही नहीं करता बल्कि उसके कार्यों और त्रुटियों की भूलों का पर्दाफाश करता है और जनमत को अपने पक्ष में करने का प्रयास करता है। तीसरे, प्रेस मन्त्रिमण्डल की नीतियों की निरन्तर समीक्षा करती रहती है। चौथे, निर्वाचन में मन्त्रिमण्डल को निर्वाचक मण्डल का समर्थन प्राप्त करना पड़ता है। उसे अपनी अकर्मण्यता और भूलों को स्पष्ट करना पड़ता है। पांचवें, मन्त्रिमण्डल को जनमत का आदर करना पड़ता है। उसे यह विश्वास दिलाना पड़ता है कि शासन शक्ति का प्रयोग राष्ट्रीय हितों की पूर्ति के लिए किया गया है, स्वार्थों या दलीय हितों की पूर्ति के लिये नहीं। ये सभी तथ्य स्पष्ट करते हैं कि मन्त्रिमण्डल अधिनायक नहीं हो सकता और वह अधिनायकवाद की तरह व्यवहार नहीं कर सकता।

## प्रधान मन्त्री
## (The Prime Minister)

> "इस विस्तृत विश्व में कहीं भी इतने बड़े पदार्थ की इतनी छोटी छाया नहीं होती, कहीं भी ऐसा व्यक्ति नहीं है जिसमें इतनी महान शक्ति निहित हो किन्तु औपचारिक दिखावे के लिए कुछ भी न हो।" —डब्ल्यू. ई. ग्लैडस्टोन

प्रधान मन्त्री पद का विकास अथवा उद्भव—ब्रिटेन में प्रधान मन्त्री का

है कि दलो मे शक्ति का बहाव ऊपर से नीचे की ओर है, नीचे से ऊपर की ओर नही। दलो की नीतियो और निर्णयो का निर्धारण केन्द्रीय नता करते है, स्थानीय शाखाए उन्हे केवल कार्यान्वित करती है। चुनाव मे दलीय उम्मीदवारो का चयन केन्द्रीय नेता करते है। प्रान्तीय शाखाओ पर केन्द्रीय नियन्त्रण अत्यधिक है। यह प्राय लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण पर आधारित है।

11 धन का प्रभाव—जापान की राजनीति पर धन का अत्यधिक प्रभाव रहा है। वस्तुत जापान के राजनीतिक दलो पर धन और व्यवसाय के प्रभाव की सीमारेखायें खीचना कठिन है। वर्तमान समय मे डाइट के कम से कम आधे सदस्य व्यवसाय और उद्योग का समर्थन करते है। वस्तुत वे दोनो एक दूसरे की सहायता करते हैं। जब उद्योग डाइट के सदस्यों के निर्वाचन के लिए धन उपलब्ध करता है तो बदले मे वह वे सुविधायें या लाइसेन्स प्राप्त करता है जो सत्तारूढ दल से प्राप्त हो सकती हैं।

12 स्थानीय नेताओ का प्रभाव—जापान म सामन्तवाद समाप्त हो चुका है। इस पर भी स्थानीय नेताओ के रूप मे उसके अवशेष बाकी है। ये स्थानीय नेता चुनाव के समय अत्यधिक सक्रिय होते है और हर प्रकार के दबाव एव आतक द्वारा वे उनके द्वारा समर्थित उम्मीदवारो के लिए मत प्राप्त कर लेते है।

13 दलीय नियन्त्रण—जापान म दल का अपने सदस्यों पर नियन्त्रण न तो ब्रिटेन की भाति कठोर है और न अमरीका की भाति ढीला है परन्तु फिर भी वहा दल क सदस्यो मे अनुशासन की भावना पायी जाती है और सदस्य दल के निर्णयो और नीतियो का समर्थन करते है।

14 अस्थिरता एव परिवर्तनशीलता—जापान की राजनीति व्यक्ति केन्द्रित और नेता केन्द्रित है और वह गुटबाजिता से आच्छादित है इसलिए वहा सरकारो का स्वरूप प्राय सयुक्त रहा है और सयुक्त सरकारें स्वभाव से अस्थिर होती है। यद्यपि लिबरल डेमोक्रेटिक पार्टी सत्ता मे रही है फिर भी उसे सर्वदा दूसरी पार्टी के सहयोग पर निर्भर रहना पडा है।

15 दबाव समूहो का प्रभाव—जापान के राजनीतिक दलो पर दबाव समूहों का अत्यधिक प्रभाव रहा है। यद्यपि ये दबाव समूह उस तरह सगठित या सक्रिय नही जिस प्रकार अमरीका के दबाव समूह है फिर भी टोकियो म इनकी मानिटरी स्थित है और वे अपने हितो की पूर्ति के लिए डाइट के सदस्यो और सरकारी पदाधिकारियो पर दबाव डालते रहते है। वहाँ व्यवसाय, श्रम, कृषि, गृहणियाँ, सेवा निवृत्त पदाधिकारियो के अनेक समूह पाये जाते हैं। उदाहरणत सेवा निवृत्त पदाधिकारियो के राष्ट्रीय सम्पर्क सघ के प्रयत्नो के फलस्वरूप सरकार को भूतपूर्व पदाधिकारियो के लिए पेन्शन को पुन शुरू करने के लिए 19‸3 मे पेन्शन कानून का निर्माण करना पडा। अनेक दबाव समूह सीधे पार्टियो से ही सम्बद्ध है। उग-

सामान्यत यह विशेषाधिकार स्वचालित क्रिया एव परम्पराओ द्वारा मर्यादित है। यदि किसी राजनीतिक दल को कॉमन सभा मे स्पष्ट बहुमत प्राप्त है और उसका स्वीकृत नेता है तो साम्राज्ञी के लिए आवश्यक है कि वह उसे प्रधानमन्त्री पद पर नियुक्त करे। दूसरे, यदि सरकार कॉमन सभा मे पराजित हो जाती है और प्रधान मन्त्री त्यागपत्र दे देता है तो साम्राज्ञी के लिए विपक्ष के स्वीकृत नेता को सरकार निर्माण के लिए निमन्त्रण देना आवश्यक है।

कुछ परिस्थितियां ऐसी हो सकती है जिनमे साम्राज्ञी को अपने विवेक एव प्रभाव से इस विशेषाधिकार का प्रयोग करना पडे। ये परिस्थितियाँ मुख्यत निम्न हो सकती हैं—

(i) जब किसी राजनीतिक दल को कॉमन सभा मे स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो।

(ii) जब कॉमन सभा म बहुमत प्राप्त दल का नेता अथवा सत्तारूढ प्रधान मन्त्री अस्वास्थ्य अथवा अन्य किसी कारण से त्यागपत्र दे द अथवा उसकी मृत्यु हो जाये और बहुमत दल किसी स्वीकृत नेता को प्रस्तुत करने म असमर्थ हो अथवा उस पद के लिए दो या दो से अधिक दावेदार हो। ऐसी स्थिति मे साम्राज्ञी पदमुक्त (outgoing) प्रधान मन्त्री स उसके उत्तराधिकारी के सम्बन्ध म परामर्श ले भी सकती है और परामर्श लेने से इनकार भी कर सकती है। उदाहरणत जब 1957 म सर एन्थनी ईडन ने अस्वास्थ्य के कारण त्यागपत्र दे दिया तो साम्राज्ञी एलिजाबेथ II न अपनी जाँच-पडताल के आधार पर हरल्ड मैकमिलन को प्रधान मन्त्री पद पर नियुक्त किया। यद्यपि ईडन की अनुपस्थिति मे आर एस बटलर मन्त्रिमण्डल की अध्यक्षता कर रहे थे। दूसरी ओर, सन् 1963 म हरल्ड मैकमिलन के परामर्श पर ही लार्ड होम को प्रधान मन्त्री पद पर नियुक्त किया गया था।

(iii) जब राष्ट्रीय अथवा आर्थिक सकट का सामना करने के उपायो के सम्बन्ध मे सरकार विभाजित हो जाय और वह त्यागपत्र द द तथा विपक्ष का नेता सरकार बनाने की स्थिति म न हो और सयुक्त राष्ट्रीय सरकार के निर्माण की आवश्यकता हो। उदाहरणत 1931 के आर्थिक सकट के समय सम्राट जार्ज V ने तीनो राजनीतिक दलो के नेताओ के परामर्श पर मैकडोनल्ड को सयुक्त राष्ट्रीय सरकार का नेतृत्व करने के लिए राजी कर लिया था यद्यपि कॉमन सभा म बहुमत प्राप्त दल न बाल्डविन को अपना नेता चुन लिया था। सम्राट की इस भूमिका को कुछ लेखक 'राजमहल की क्रान्ति' कहते है।

उपर्युक्त परिस्थितियो म भी सम्प्रभु की भूमिका निर्णायक अथवा स्वतन्त्र [illegible] करता है। [illegible] नहीं। [illegible] सरकार का [illegible] कॉमन सभा [illegible] नियुक्त कर सकता है [illegible]

ह'एत सोहियो (Sohyo) समाजवादी पार्टी स और डोमी (Domei) लोकतान्त्रिक पार्टी से सम्बद्ध है।

## महत्वपूर्ण राजनीतिक पार्टियो का सगठन, नीतियाँ एव कार्यक्रम

## (Organization, Policies & Programmes of Important Political Parties)

जापान की प्रमुख राजनीतिक पार्टियो के सगठन, नीतियो एव कार्यक्रम को निम्न शीर्षको के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

**1 लिबरल डेमोक्रेटिक पार्टी (The Liberal Democratic Party)**—यह जापान की राजनीतिक पार्टियो मे सबसे बडी और सबसे अधिक लोकप्रिय पार्टी है। यह अपने ज मकाल से ही प्राय सत्ता मे रही है और आज भी सत्तारूढ है। इस पार्टी का उदय दो अनुदारवादी दलों—लिबरल पार्टी (Jiyuto) और डेमोक्रेटिक पार्टी (Shunpoto)—के विलय से नवम्बर, 1955 मे हुआ था। इस पार्टी के निर्माण मे किपी नोबूसूकी की भूमिका अत्यधिक महत्वपूर्ण थी।

सगठन—पार्टी सगठन के मुख्य अ ग तीन है परिषद, कायकारिणी बोर्ड एव नीति निर्माण बोर्ड। परिषद पार्टी की 'हाई कमाण्ड" है। इसके प्रमुख सदस्य है अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, महासचिव, कार्यकारिणी बोर्ड के चेयरमैन और नीति निर्माण बोर्ड के चेयरमैन।

पार्टी के मूल सिद्धान्तो और नीतियो को पार्टी के वार्षिक सम्मेलनों म निर्धारित किया जाता है। इस सम्मेलन मे पार्टी के डाइट के सदस्य, अन्य पदाधिकारी तथा प्रत्येक प्रीफेक्चर से दो प्रतिनिधि भाग लेत है। सम्मेलन पार्टी के अध्यक्ष उपाध्यक्ष, महासचिव और अन्य पदाधिकारियो का चुनाव करता है। अध्यक्ष और उपाध्यक्ष का चुनाव दो वर्ष के लिए किया जाता है।

पार्टी के निम्न स्तरो पर राष्ट्रीय सगठन समिति, डाइट नीति समिति एव पार्टी अनुशासन समिति है। कार्यकारिणी बोर्ड के 30 सदस्य होते है। इनम से 15 सदस्यो का निर्वाचन प्रतिनिधि सदन से और 7 सदस्यो का निर्वाचन सभासद सदन से तथा 8 सदस्य प्रधान मन्त्री द्वारा नियुक्त किय जाते है। नीति निर्माण बोर्ड नीति निर्णयो और विधान के प्रशासनिक पहलुओ का अध्ययन करता है। नीति निर्माण बोर्ड सरकारी मन्त्रालयो के अनुरूप 15 कार्यकारिणी समितिया बनाता है। पार्टी क डाइट के सदस्य किसी न किसी समिति के सदस्य होते है।

पार्टी की आय का मुख्य स्रोत सदस्यो द्वारा प्राप्त वार्षिक चन्दे की राशि है। प्रत्येक सदस्य को 200 येन प्रति वर्ष चन्दे के रूप म देने पडते हैं। चन्दे की यह राशि अत्यधिक है। सामान्य नागरिक इसके सदस्य नही बन सकते। केवल सम्पन्न परिवारो के सदस्य, व्यावसायिक राजनीतिज्ञ बडे बडे कृषक वर्गों के सदस्य, वाणिज्यों और उद्योग सस्थाओ के स्वामी, उच्च स्तर के प्रशासकीय अधिकारी

बनाना चाहता है अथवा कॉमन सभा मे ठोस बहुमत का समर्थन रहने वह उसे बना सकता है।

प्रधानमंत्री की प्रमुख शक्तियो को निम्न शीर्षको के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 **मंत्रिमण्डल का निर्माता, सचालनकर्त्ता एव सहारकर्त्ता**—यद्यपि मंत्रियो की नियुक्ति सम्प्रभु द्वारा होती है परन्तु यह केवल औपचारिकता है। वस्तुत प्रधानमंत्री ही मन्त्रिमण्डल का निर्माता सचालनकर्त्ता एव सहारकर्त्ता होता है। उसके इर्द-गिर्द ही मंत्रिमण्डल निर्मित होता है उसके जीवित रहते मंत्रिमण्डल जीवित रहता है तथा उसकी मृत्यु से मंत्रिमण्डल की मृत्यु हो जाती है। मंत्रियो का चयन प्रधानमन्त्री करता है। सम्प्रभु उसे यह नही कह सकता कि वह अमुक व्यक्ति को अपने मन्त्रिमण्डल मे शामिल करे या न करे। निस्सन्देह मन्त्रियो की नियुक्ति मे प्रधानमन्त्री का निर्णय अन्तिम है परन्तु सम्प्रभु परामर्श देने के अपने सवैधानिक अधिकार का प्रयोग करते हुए मंत्रियो की नियुक्ति मे सुझाव दे सकता है। उदाहरणत 1945 मे जब प्रधानमन्त्री एटली ने सम्राट जार्ज VI को सूचित किया कि वह डा ह्यू ग डैल्टन को अपना विदेश सचिव नियुक्त कर रहा है तो सम्राट ने सुझाव दिया कि उसके स्थान पर अर्नेस्ट बेविन एक अच्छा विकल्प रहेंगे। अन्त मे एटली ने अपने साथियो एव मुख्य सचेतक से परामर्श करके बेविन को ही विदेश सचिव नियुक्त किया।

ब्रिटेन मे कोई सविधि इस बात की व्यवस्था नही करती कि मन्त्री ससद का सदस्य हो परन्तु इस सम्बन्ध म सुनिश्चित अभिसमय यह है कि ससद म प्रश्नो का उत्तर देने एव नीति की व्याख्या करने के लिये उसे ससद म उपस्थित होना चाहिए। सामान्यत अनुभवी राजनीतिज्ञ को ही मन्त्री पद पर नियुक्त किया जाता है जो ससद के किसी सदन का सदस्य होता है।

मंत्रियो की नियुक्ति म प्रधानमंत्री का निर्णय अन्तिम होता है। इस पर भी वह निरपेक्ष भाव से काम नही कर सकता। उसे दल के प्रभावशाली सदस्यो विभिन्न वर्गों, हितो, समूहो, धर्मों एव भौगोलिक क्षेत्रो के प्रतिनिधियो के दावो को स्वीकार करना पडता है और उन्हें मंत्रिमण्डल म प्रतिनिधित्व देना पडता है।

प्रधानमन्त्री मंत्रियो को नियुक्त ही नहीं करता वह उन्हें पदच्युत भी कर सकता है। एक कुशल प्रधानमन्त्री किसी मन्त्री को पदच्युत करने के स्थान पर उससे त्यागपत्र की माग कर लेता है। परन्तु इस अस्त्र का प्रयोग उस एक 'कुशल कसाई की तरह करना पडता है' [illegible] दल विभाजन" [illegible] द।" एव कटु असन्तोष को जन्म दे सकता है।

चाहतो कि सरकार के कार्य म बाधायें प्रस्तुत की जायें। ब्रिटिश राजनीतिक भाषणो तथा पत्र-पत्रिकाओं म सासदो को इस रूढोक्ति (क्लीशे–Cliche) को याद दिलाई जाती है कि वे "मन्त्रियो के हाथो को बाधने का प्रयास न करें, वे स्थिति के अनुकूल उन्हें शक्तिया प्रदान करें, वे कठिन समय मे उन्ह आवश्यक समथन दें और तब तक अपने निर्णयो को स्थगित रखें जब तक उनकी नीतियो के परिणाम सामने न आ जायें।" ब्रिटिश राजनीतिक व्यवस्था की यह रूढोक्ति जहा दलीय भेदो को कम करती है वहा सरकार (मन्त्रिमण्डल) के हाथो को मजबूत भी करती है।

ब्रिटिश मतदाता सुदृढ कार्यपालिका के पक्ष मे है। वह ऐसी सरकार चाहता है जो काय करे। यह तत्व जहा सरकार की नीतियो के विरोधियो के उत्साह को ठण्डा करता है वहा सासद के सरकार पर प्रभाव को भी कम करता है।

11 **निर्वाचक मण्डल का महत्त्व**—निर्वाचक मण्डल के बढते हुए महत्त्व ने भी मन्त्रिमण्डल की शक्तियो मे विस्तार किया है। ससद म किसी महत्वपूर्ण विषय पर पराजित होने के बाद भी मन्त्रिमण्डल तत्काल त्यागपत्र नही देता बल्कि ससद को भग करवा कर सीधे निर्वाचन मण्डल से अपील करता है। निर्वाचनो मे पराजित होने पर ही मन्त्रिमण्डल त्यागपत्र देता है।

ब्रिटिश निर्वाचक मण्डल (मतदाता) अत्यधिक सवेदनशील सतक और प्रबुद्ध है। वह महत्त्वपूर्ण नीतियो और मुद्दो पर प्रभावकारी ढग से काय करने की क्षमता रखते है। वह महत्वपूर्ण राष्ट्रीय विषयो पर विचार करने के लिए तत्काल एकत्रित होते है प्रस्ताव पारित करते है और विषय के पक्ष अथवा विपक्ष म स्पष्ट विचार व्यक्त करते है। इस तत्व ने जहा ससद की शक्तियो का ह्रास किया है और सासदो की स्वतन्त्रता मे कमी की है वहा इसने मन्त्रिमण्डल की शक्तियो म वृद्धि की है।

12 **शक्तिहीन लार्ड सभा**—लार्ड सभा की शक्तिहीनता भी मन्त्रिमण्डल की शक्तियो मे वृद्धि करती है। प्रथम, मन्त्रिमण्डल लार्ड सभा के प्रति उत्तरदायी नही होता, वह केवल कॉमन सभा के प्रति उत्तरदायी होता है। दूसरे लार्ड सभा की शक्तिया इतनी कम है कि वह मन्त्रिमण्डल के वित्तीय अथवा विधायी कायक्रम मे कोई अवरोध पैदा नही कर सकती। वित्तीय विधेयक मे वह केवल एक माह तक देरी कर सकती ह और साधारण विधेयक मे एक वष की देरी कर सकती है। लार्ड सभा किसी विधेयक की मृत्यु नही कर सकती।

**मूल्याकन**—उपयुक्त वणन से स्पष्ट है कि मन्त्रिमण्डल की शक्तिया अत्यधिक है और वे उत्तरोत्तर बढती जा रही है। नीति निर्धारण पर उसका एकाधिकार है, विधि निर्माण और वित्त पर उसका नियन्त्रण है, ससदीय बहुमत उसके प्रभुत्व मे ह। इस पर भी मन्त्रिमण्डल अधिनायक नहीं, उसकी तुलना अधिनायक-

उदाहरणत प्रधानमन्त्री सम्प्रभु को विवाह प्रस्तावों की सवैधानिक उलझनो, शाही उपाधियो नामो म परिवतन, राष्ट्रमण्डलीय तथा अन्य देशो से आय निमन्त्रण पत्रो, विदेश यात्राओ आदि के सम्बन्ध मे परामश देता है। उदाहरणत बाल्डविन ने सम्राट एडवड VIII को श्रीमती सिम्पसन से विवाह न करने का परामर्श दिया था। परन्तु सम्राट ने अपनी प्रमिका से विवाह करने के लिए सिंहासन छोड दिया।

4 कॉमन सभा को भग कराने की शक्ति—यह सत्य है कि ससद के अधिवेशनो को बुलाना, उनका सत्रावसान करना तथा उसे भग करना सम्प्रभु का संविधानिक अधिकार है परन्तु उसके य अधिकार औपचारिक मात्र है। व्यवहार म इन अधिकारो का प्रयोग प्रधानमत्री करता है। प्रधानमत्री के परामर्श पर ही सम्प्रभु ससद के अधिवेशनो को बुलाता है, उनका सत्रावसान करता है तथा ससद को भग करता है। ससद को समय से पूव भग कराने की शक्ति प्रधानमन्त्री के हाथो मे ऐसा अस्त्र है जिसके माध्यम से वह न केवल अपने दल के सदस्यो को नियन्त्रित करता है बल्कि कुछ मात्रा मे विरोधी दल की जिह्वा पर भी ताले लगा सकता है। प्रधानमन्त्री की यह शक्ति ससद के सदस्यों के ऊपर शमशीर की भाति लटकती रहती है। यह शक्ति प्रधानमन्त्री को "ससद का स्वामी" बनाती है।

5 कॉमन सभा का नेता—कॉमन सभा के नेता के रूप मे प्रधानमन्त्री के मुख्यत तीन काय है—(i) सदन की कायवाही पर नियन्त्रण रखना, (ii) सरकारी नीतियो का स्पष्टीकरण करना और (iii) विपक्ष से सम्पर्क बनाये रखना। प्रधानमन्त्री कॉमन सभा के स्पीकर से सम्पर्क बनाये रखता है, वह कॉमन सभा के अधिवशन को बुलाने और उसके सत्रावसान की तिथिया प्रस्तावित करता है, सदन मे किये जाने वाले कार्यों को तैयार करता है। सरकारी विधेयको के लिए समय निश्चित करता है। सकट के समय व्यवस्था और अनुशासन बनाये रखने म वह स्पीकर की सहायता करता है।

प्रधानमन्त्री सरकार का मुख्य वक्ता होता है। यदि कोई मन्त्री किसी प्रश्न पर उत्तर देने म असमथ रहता है अथवा सदन उसके उत्तर से सतुष्ट नही होता तो प्रधानमन्त्री उस प्रश्न पर वक्तव्य देकर सदस्यो को सतुष्ट करने का प्रयास करता है। राष्ट्रीय महत्त्व के विषयो पर प्रधानमन्त्री विपक्ष से निरन्तर सम्पर्क बनाये रखता है।

वतमान समय म प्रधानमन्त्री के काय इतने विविध एव व्यापक हो गये हैं कि सदन के नेतृत्व का काय प्राय किसी अन्य मन्त्री को सौंप दिया जाता है। इस पर भी प्रधानमन्त्री सदन का नेतृत्व प्रदान करता रहता है।

6 दल का नेता—प्रधानमन्त्री दल का नेता होता है। वस्तुत बहुमत दल का नेता होने से ही उसे प्रधानमन्त्री का पद प्राप्त होता है। दल से अलग होने पर प्रधानमन्त्री की राजनीतिक मृत्यु हो सकती है जैसा कि 1845 म सर राबर्ट

पद किसी कानून अथवा संविधि पर आधारित नही। यह अभिसमय पर आधारित है। दूसरे शब्दो मे, इस पद का निर्माण नहीं हुआ, इसका धीरे-धीरे विकास हुआ है। अठारहवी शताब्दी मे हेनोवेरियन वंश के सम्राट् जार्ज I जर्मन राष्ट्रीयता के होने के कारण ब्रिटिश राजनीति, ब्रिटिश संस्थाओं एव ब्रिटिश रीति-रिवाजो तथा अंग्रेजी भाषा से अनभिज्ञ थे। अत उन्होने मन्त्रिमण्डल की बैठको से अनुपस्थित रहना शुरु कर दिया। जार्ज II और जार्ज III ने मन्त्रिमण्डल की बैठको से अनुपस्थित रहने की परम्परा को जारी रखा। परिणामस्वरूप मन्त्रिमण्डल की बैठको की अध्यक्षता करने, बैठको के विवरणो की सूचना सम्राट को देने एव मन्त्रिमण्डल के परामर्श को सम्राट् द्वारा स्वीकार कराने के लिये एक प्रमुख मन्त्री की आवश्यकता होती थी। यह प्रमुख मन्त्री कोष का प्रथम लार्ड होता था। इस प्रमुख मन्त्री ने ही समय पाकर प्रधानमन्त्री का पद ग्रहण कर लिया। सर राबर्ट वालपोल (1722–42) प्रथम प्रधानमन्त्री थे।

अठारहवी शताब्दी के अन्त तक प्रधानमन्त्री अपने पद के लिए मुख्यत सम्राट की कृपा पर निर्भर करते थे। परन्तु सन् 1832 के सुधार अधिनियम ने प्रधान मन्त्री की स्थिति मे अभूतपूर्व परिवर्तन ला दिया। अब वे सम्प्रभु की कृपा के स्थान पर निर्वाचक मण्डल (मतदाताओ) पर निर्भर रहने लगे। निर्वाचक मण्डल पर निर्भर रहने वाले, अर्थात् आधुनिक अर्थों मे, प्रथम प्रधान मन्त्री सर राबर्ट पील थे।

सन् 1937 के मिनिस्टर्स ऑफ क्राउन एक्ट के बावजूद प्रधानमन्त्री का पद आज भी अभिसमयो पर आधारित है। इस एक्ट से पूर्व सरकारी पत्रो मे प्रधानमन्त्री के पद का उल्लेख केवल तीन बार किया गया था। पहली बार लार्ड बेकन्सफील्ड (डिजरेली) ने 1878 मे बर्लिन संधि पर इंगलैण्ड के प्रधान मन्त्री के रूप में हस्ताक्षर किये थे। दूसरी बार 1905 मे सरकारी पूर्वताक्रम मे (Order of Precedence) प्रधान मन्त्री को शामिल तो किया गया था, परन्तु उसे यार्क के आर्चबिशप से भी निम्न स्थान दिया गया था। तीसरी बार 1917 मे चेकर्स स्टेट ऐक्ट (Chequers Estate Act) ने 'चेकर्स' को प्रधान मन्त्री का सरकारी निवास स्थान बना दिया था। निस्सन्देह 1937 के मिनिस्टर्स आफ क्राउन एक्ट ने कोष के प्रथम लार्ड के लिए वेतन और सेवानिवृत्ति के बाद पेन्शन को निर्धारित कर दिया है परन्तु आज तक किसी कानून अथवा संविधि ने यह बताने का प्रयास नही किया कि कौन प्रधान मन्त्री होगा, उसकी योग्यतायें क्या होगी और उसके पद के क्या कार्य एव शक्तियां होगी। आज भी प्रधान मन्त्री कोष के प्रथम लार्ड के रूप मे वेतन प्राप्त करता है प्रधान मन्त्री के रूप मे नही।

प्रधान मन्त्री की नियुक्ति—यह सम्प्रभु का अद्वितीय विशेषाधिकार है।

स्थिति एवं महत्व—प्रधान मन्त्री की स्थिति के सम्बन्ध में लेखकों ने भिन्न भिन्न विचार व्यक्त किये है। लार्ड मार्ले के लिए 'समकक्षों में प्रथम" एवं "मन्त्रिमण्डल रूपी मेहराब का मूल पत्थर" है। सर विलियम वर्नन हरकोर्ट के लिए वह 'तारों के मध्य चन्द्रमा" है। सर आइवर जेनिंग्स के लिए वह ' संविधान का मूल पत्थर" है, "वह ऐसा है सूर्य जिसके चारों ओर अन्य नक्षत्र घूमते रहते है।" लास्की के लिए वह "सम्पूर्ण तन्त्र की धुरी" है। मेरियट के लिए वह देश का ' राजनीतिक शासक" है। कुछ लेखक ऐसे भी है जो उसे "सवैधानिक तानाशाह" भी कहते है।

प्रधानमन्त्री के सम्बन्ध में व्यक्त किये गये उपर्युक्त विचार ब्रिटिश संविधान में उसके पद की श्रेष्ठता, गौरव और महत्व को स्पष्ट करते है। उसके पास शक्तियां संरक्षण प्रभाव और सूचनाओं का इतना असीम भण्डार होता है जो विश्व में किसी भी सवैधानिक अध्यक्ष के पास नहीं होता, अमरीका के राष्ट्रपति के पास भी नहीं। प्रधानमन्त्री की शक्तियो को केवल स्वीकार किया जाता है। इसका कारण यह है कि उसकी शक्तियां किसी कानून अथवा संविधि द्वारा मर्यादित नहीं। उसकी शक्तियाँ कानूनेत्तर (Extra legal) और अभिसमय पर आधारित है। अतः वह जैसा उचित समझता है वह उनकी वैसी व्याख्या एवं प्रयोग कर लेता है। जैसाकि लार्ड ऑक्सफोर्ड एवं एसक्विथ ने कहा है कि ' प्रधानमन्त्री का पद वैसा ही बन जाता है जैसाकि उसका पदाधिकारी उसे बनाना चाहता है।" प्रधानमन्त्री की शक्तियों पर यदि कोई मर्यादायें है तो वे केवल "निजी" अथवा "दलीय समर्थन" की मर्यादायें है। यदि उसे कॉमन सभा में ठोस बहुमत प्राप्त है तो वह ऐसी सत्ता का प्रयोग कर सकता है "जिसकी रोमन सम्राट् प्रतिस्पर्धा कर सकता है अथवा आधुनिक तानाशाह व्यर्थ में बराबरी की चेष्टा करता है।" ठोस बहुमत के रहते प्रधानमन्त्री पहले से ही घोषणा कर सकता है कि कौन-से कानून पारित किये जायेंगे कौन-से कर लगाये जायेंगे तथा कौन-सी सन्धियां की जायेंगी। संक्षेप में, ऐतिहासिक घटनाओं के फलस्वरूप सम्प्रभु के जिन विशेषाधिकारों का ह्रास हुआ है उन्हें प्रधानमन्त्री ने ग्रहण कर लिया है।

मन्त्रिमण्डल में प्रधानमन्त्री की स्थिति "समकक्षों में प्रथम" की नहीं होती जैसाकि मार्ले ने कहा है। उसकी स्थिति निर्माणकर्ता, पोषणकर्ता और संहारकर्ता की होती है, वह समन्वयकर्ता श्रेष्ठ और निर्णायक होता है। वस्तुतः प्रधानमन्त्री के इर्द गिर्द मन्त्रिमण्डल का निर्माण होता है उसके जीवित रहने मन्त्रिमण्डल जीवित रहता है, उसकी मृत्यु से मन्त्रिमण्डल की मृत्यु हो जाती है। वह मन्त्रिमण्डल की बैठक बुलाता है उसकी कार्यसूची तैयार करता है तथा उनकी अध्यक्षता करता है। निस्सन्देह मन्त्रिमण्डल के निर्णय प्रायः सर्वसम्मति अथवा बहुमत से लिये जाते है परन्तु अन्तिम निर्णय प्रधानमन्त्री के हाथ में होता है। जैसाकि एस ई फाइनर ने कहा है कि "मन्त्रिमण्डल के भीतर प्रधानमन्त्री अपने साथियों पर छाया रहता है।

मे बहुमत को अपने साथ ले जाने की स्थिति म हो अन्यथा ससद के प्रथम अधिवेशन म ही उसकी सरकार का पतन हो जायेगा और इससे साम्राज्ञी की प्रतिष्ठा और निष्पक्षता को धक्का लगने की सम्भावना होगी।

सन् 1957 और 1965 की राजनीतिक घटनाओ ने प्रक्रिया सम्बन्धी एक नियम को जन्म दिया है जिसे "दलीय उत्तरदायित्व का नियम" भी कहते है। इस नियम के अनुसार नेता को प्रस्तुत करना दल का उत्तरदायित्व है सम्प्रभु का नही। दूसरे शब्दो मे, उपर्युक्त परिस्थितियो मे भी सम्प्रभु की भूमिका को सीमित कर दिया गया है। अब प्रधान मन्त्री की नियुक्ति म सम्प्रभु अपनी 'यथार्थ पसन्द' को व्यवहार मे नही ला सकता। अब प्रधान मन्त्री की नियुक्ति के लिए सम्प्रभु को तब तक इन्तजार करना पडता है जब तक दल नेता का चयन न कर ले। अब यही व्यावहारिक प्रक्रिया सम्बन्धी नियम है।

प्रधानमन्त्री के सम्बन्ध मे एक अन्य अभिसमय यह है कि उसे कॉमन सभा का सदस्य होना चाहिए लार्ड सभा का नही। इस अभिसमय का विकास 1923 मे हुआ था जब सम्राट ने स्टेनले बाल्डविन को प्रधान मन्त्री पद पर नियुक्त करके लार्ड कर्जन के दावे की उपेक्षा कर दी थी। जार्ज V ने 1924 मे पुन लार्ड एसक्विथ की उपेक्षा करके रेम्जे मैक्डोनल्ड को प्रधानमन्त्री पद पर नियुक्त किया था। इसी प्रकार 1940 मे लार्ड हेलिफेक्स के दावे की उपेक्षा करके विन्सटन चर्चिल को प्रधानमन्त्री पद पर नियुक्त किया गया था। इस अभिसमय का लाभ यह है कि कॉमन सभा का सदस्य होने से प्रधानमन्त्री सदन की नाडी पर नियन्त्रण रख सकता है।

**योग्यतायें**—ब्रिटिश सविधान अथवा कोई ससदीय संविधि ब्रिटिश प्रधानमन्त्री के लिए कोई योग्यतायें निर्धारित नही करती। फिर भी वह व्यक्ति ही प्रधानमन्त्री का पद प्राप्त कर सकता है जो कॉमन सभा मे बहुमत दल का स्वीकृत नेता हो, जिसका व्यक्तित्व प्रभावपूर्ण हो जो परिश्रमी, धैर्यवान, तत्क्षण एव उत्साही हो, जिसम नेतृत्व करने एव व्यक्तियो (समर्थको) को पहचानने की योग्यता हो, जो दृढ निश्चयी एव कुशल वक्ता हो, जो प्रचार कला का पण्डित हो, जिसके पास वृहद् ज्ञान और विवेक हो, जिसमे लोगो को आकर्षित करने एव जनमत को प्रभावित करने की कला हो, आदि।

**वेतन**—प्रधानमन्त्री को कोष के प्रथम लार्ड के रूप मे 20 000 पाउण्ड प्रतिवर्ष वेतन के रूप मे प्राप्त होता है। सेवा निवृत्ति के बाद उसे पेन्शन भी प्राप्त होती है।

**कार्य एव शक्तियां**—प्रधानमन्त्री के कार्य एव शक्तियां अभिसमय पर आधारित है। उसके कार्यों एव शक्तियां पर कोई कानूनी मर्यादायें नही। अत उसके कार्यों का क्षेत्र उतना ही व्यापक है जितना कि कोई पदाधिकारी उसे

अधिनायकता को सदा अग्नि परीक्षा होती रहती है। उसका स्वयं का दल, विरोधी दल संसद, जनमत, प्रेस आदि सब उसके कार्यों, चरित्र एवं विचारों की निरन्तर समीक्षा करते रहते हैं। उसके अपने दल के असन्तुष्ट सदस्य उसे परेशान ही नहीं करते बल्कि उसके लिए अनेक गम्भीर समस्यायें भी पैदा करते हैं। उसके स्वयं के साथी उसकी निरन्तर समीक्षा करते रहते हैं और सत्ता हथियाने के लिए उसके प्रतिद्वन्दी बन जाते हैं। विरोधी दल उसे केवल तंग ही नहीं करता बल्कि प्रत्येक अवसर पर उसे अकर्मण्य, अकुशल एवं भ्रष्ट सिद्ध करने की कोशिश करता है। जनमत और प्रेस उस पर निरन्तर प्रभाव डालता रहता है। ये सब तत्व प्रधानमन्त्री के मस्तिष्क पर प्रभाव डालते हैं तथा उसकी नीतियों, कार्यों और विचारों को प्रभावित करते रहते हैं। जैसाकि हर्मन फाइनर ने लिखा है कि "प्रधानमन्त्री कोई सीजर नहीं और उसकी स्थिति ऐसी नहीं है जिसे चुनौती नहीं दी जा सकती। उसके विचार अनुल्लंघनीय नहीं हैं। उसकी सत्ता का एक मात्र आधार यह है कि वह राष्ट्र की कितनी सेवा कर सकता है। किसी भी समय उसका प्रतिद्वन्दी उसका स्थान ग्रहण कर सकता है।"

प्रधानमन्त्री की अधिनायकता "सहमति की अधिनायकता" है। यह "संवैधानिक अधिनायकता" है। उसकी संवैधानिक अधिनायकता निम्न शर्तों पर निर्भर करती है—

1 प्रधानमन्त्री की संवैधानिक अधिनायकता अर्थात् उसकी शक्तियों एवं प्रभाव का आधार जन सहमति अर्थात जनमत है। यदि वह जनमत को अपने साथ ले जा सकता है तो वह कुछ भी कर सकता है। जनमत की उपेक्षा करके वह सत्ता पर नहीं रह सकता।

2 प्रधान मन्त्री को अपने दल के समर्थन की निरन्तर आवश्यकता होती है। उसे अपने दल के प्रभावशाली सदस्यों एवं सहयोगियों से परामर्श करना पड़ता है। वह उस नीति का ही अनुसरण कर सकता है जिसे दल का समर्थन प्राप्त होता है। यदि दल का कोई महत्वपूर्ण भाग किसी नीति अथवा कार्यक्रम का समर्थन नहीं करता तो प्रधानमन्त्री को उसे त्यागना पड़ता है या समझा-बुझा कर असहमतों (Dissenters) को अपने मत के पक्ष में करना होता है अन्यथा दल के विभाजन का भय रहता है। उदाहरणतः 1969 में विल्सन को हड़ताल विरोधी विधेयक (Anti Strike Legislation) को इसलिये समाप्त करना पड़ा कि श्रमिक संघ एवं दल का वाम पक्ष उसका विरोधी था। यूरोपीय आर्थिक समुदाय में ब्रिटेन के प्रवेश के प्रश्न पर विल्सन मन्त्रिमण्डल इतनी बुरी तरह विभाजित था कि उसे ब्रिटिश इतिहास में पहली बार 5 जून, 1975 को जनमत संग्रह कराना पड़ा।

प्रधानमन्त्री इस बात की उपेक्षा नहीं कर सकता कि मन्त्रिमण्डल के सदस्य उसके साथी हैं, उसके दास अथवा अनुचर नहीं। वे अपने राजनीतिक अनुभव

प्रधानमन्त्री मन्त्रियों में विभागों का वितरण करता है, उनके पारस्परिक भेदों को दूर करता है उन्हें प्रोत्साहन देता है निर्देशन देता है तथा आवश्यकता हो तो चेतावनी भी देता है।

प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल की बैठकें बुलाता है उनकी अध्यक्षता करता है तथा उनकी कार्य-सूची तैयार करता है। यद्यपि मन्त्रिमण्डल के निर्णय प्रायः आम सहमति अथवा बहुमत से लिये जाते है परन्तु यहां भी प्रधानमन्त्री की स्थिति प्रभावपूर्ण एवं निर्णायक होती है। अपने विचारों को स्वीकार कराने के लिये वह अपने त्यागपत्र की धमकी भी दे सकता है।

2 नीतियों का निर्माता—ब्रिटेन में सम्प्रभु राज्य करता है शासन नहीं करता, शासन तो प्रधानमन्त्री करता है। अतः प्रधानमन्त्री राष्ट्र की नीतियों का निर्माता होता है। यह आवश्यक नहीं कि गृह, विदेश अथवा वित्त मन्त्रालय प्रधान मन्त्री के अधीन हो तो परन्तु महत्त्वपूर्ण निर्णयों से वह अवगत रहता है। मन्त्री प्रधानमन्त्री के परामर्श पर ही कार्य करते है। यही कारण है कि प्रधानमन्त्री समय से पूर्व यह घोषणा कर सकता है कि कौन-कौन से कानूनों का निर्माण किया जाएगा, कौन-कौन से कर लगाये जायेंगे तथा कौन-कौन सी सन्धियां की जायेंगी।

प्रधानमन्त्री विदेशों में राष्ट्रीय हितों का प्रमुख प्रणेता होता है। वह प्रमुख अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों राष्ट्रमंडलीय सम्मेलनों आदि में भाग लेता है। विश्व शान्ति और सुरक्षा के सम्बन्ध में वह दूसरे देशों के शासनाध्यक्षों से पत्र व्यवहार करता है विदेश नीति के सम्बन्ध में प्रमुख वक्तव्य देता है, विदेशों में सदभावना यात्रायें करता है। सिडनी लो ने ठीक लिखा है कि "संसद में निश्चित बहुमत रहते इंगलैण्ड का प्रधानमन्त्री वह कार्य कर सकता है जिसको जर्मनी का सम्राट और अमरीका का राष्ट्रपति भी नहीं कर सकता क्योंकि वह कानूनों में परिवर्तन कर सकता है। वह करारोपण कर सकता और उसको समाप्त कर सकता है और वह राज्य की सभी शक्तियों का निर्देशन कर सकता है।"

(5) मन्त्रिमण्डल और सम्राट के मध्य कड़ी—प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल और सम्राट के मध्य कड़ी का कार्य करता है। यद्यपि विभागाध्यक्ष होने के नाते किसी भी मन्त्री को सम्प्रभु से मिलने अथवा परामर्श करने का कानूनी अधिकार है और ग्लैडस्टोन काल में साम्राज्ञी विक्टोरिया मन्त्रियों से सीधे परामर्श करती थी परन्तु अब इसे असंवैधानिक समझा जाता है। आज कोई मन्त्री, प्रधानमन्त्री को सूचित किये बिना, सम्प्रभु से नहीं मिल सकता। प्रधानमन्त्री ही नियमित रूप से सप्ताह में एक बार सम्प्रभु से मिलता है उसे मन्त्रिमण्डल के निर्णयों की सूचना देता है तथा सरकारी कार्य का सुसंगत एवं सुव्यवस्थित ढंग से उसके समक्ष प्रस्तुत करता है। सम्प्रभु भी प्रधानमन्त्री से सूचनायें प्राप्त कर सकता है उसे प्रोत्साहन दे सकता है अथवा चेतावनी दे सकता है।

प्रधानमन्त्री सम्प्रभु के निजी परामर्शदाता के रूप में भी कार्य करता है।

व्यवस्थापिका" है। बैनहॉट का मत है कि मन्त्रिमण्डल "स्वयं में व्यवस्थापिका" है। प्रत्यायोजित विधान के माध्यम से अर्थात् संविधियो के अन्तर्गत बनाये गये नियमों, विनियमों तथा उपनियमों के माध्यम से वह अर्द्ध-विधायी और प्रशासनिक न्याय के माध्यम से अर्द्ध-न्यायिक शक्तियों का प्रयोग करता है। बजट वित्त मन्त्रालय द्वारा तयार किया जाता है, वित्त मन्त्री उसे कॉमन्स सभा में प्रस्तुत करता है और वह ज्यों-का त्यों पारित हो जाता है।

निस्सन्देह मन्त्रिमण्डल संसद के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी है। संसद प्रश्नों, पूरक प्रश्नों, स्थगन प्रस्तावों एवं निन्दा प्रस्तावों के माध्यम से मन्त्रिमण्डल को आड़े हाथों ले सकती है। संसद मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध सीधे अविश्वास का प्रस्ताव पारित करके उसे पद त्यागने के लिए बाध्य भी कर सकती है। परन्तु व्यवहार में संसद की ये शक्तियाँ प्रायः औपचारिक मात्र बन कर रह गयी हैं। संसद वस्तुतः इन शक्तियों का प्रयोग करने में असमर्थ है क्योंकि जब तक मन्त्रिमण्डल की पीठ पर ठोस बहुमत का हाथ है तब तक संसद मन्त्रिमण्डल की इच्छाओं का पंजीकृत करने वाली एक निकाय मात्र बन कर रह जायेगी। ठोस बहुमत के रहते मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित होना तो दूर, संसद में सार्वजनिक विषयों पर विवाद भी प्रायः प्रभावहीन रहते हैं। हर्मन फाइनर ने मन्त्रिमण्डल और कॉमन्स सभा के सम्बन्धों को इन शब्दों में व्यक्त किया है—"मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण रहता है परन्तु उसको क्रुद्ध नहीं किया जाता, उस पर धमकियाँ पड़ती हैं परन्तु उसे दण्ड नहीं मिलता, उससे प्रश्न किये जाते हैं परन्तु उस पर अविश्वास नहीं किया जाता, वह राजनीतिक दृष्टि से पक्षपाती है परन्तु उसमें व्यक्तिगत द्वेष नहीं होता।"

वर्तमान समय में सरकार (कार्यपालिका) निर्वाचक मण्डल से सीधे सम्बन्ध रखती है। वह संसद में पराजित होने के स्थान पर सीधे निर्वाचक मण्डल से अपील करना पसन्द करती है। जैसाकि एच्चली एच. विच ने कहा है कि "सरकारें संसद द्वारा पराजित नहीं होतीं। वे निर्वाचक मण्डल द्वारा पराजित होती हैं। जिस सरकार के संसद में पराजित होने की सम्भावना होती है वह पहले ही त्यागपत्र दे देती है अथवा संसद का भंग करवा देती है।"

मन्त्रिमण्डल की संसद को भंग कराने की शक्ति के प्रभाव को बजहाट ने इस प्रकार अभिव्यक्त किया है, "यह एक सृष्टि है परन्तु इसमें अपने सृष्टिकर्ताओं को नष्ट करने की शक्ति है। यह ऐसी कार्यपालिका है जो व्यवस्थापिका का विनाश कर सकती है, इसके अतिरिक्त यह ऐसी कार्यपालिका है जो व्यवस्थापिका द्वारा नियुक्त की जाती है। इसका गठन किया गया था परन्तु यह निपटारा कर सकती है, यह अपने उद्भव में स्युत्पादित है परन्तु अपनी क्रिया में यह विनाशकारी है।"

पील की हुई थी । इसी प्रकार दल से अलग होने से एसक्विथ और लॉयड जाज की राजनीतिक मृत्यु हो गयी थी । यही कारण है कि प्रधानमन्त्री दल पर अपने नियन्त्रण को बनाये रखने का निरन्तर प्रयास करता है, सदन मे अपने बहुमत को बनाये रखता है, दल विभाजन को रोकने का प्रयास करता है, दलीय विचारो से समझौता करता है । प्रधानमन्त्री को जनमत का भी निरन्तर ध्यान रखना पडता है और नीतियो एव कार्यक्रमो मे वाछित परिवर्तनो को स्वीकार करना पडता है । परन्तु जहा प्रधानमन्त्री दल की उपेक्षा नही कर सकता, वहा दल भी प्रधानमन्त्री की उपेक्षा नही कर सकता । प्रधानमन्त्री दल का मूतरूप होता है । वह दल के सगठन एव एकता का प्रतीक है । मतदाता (निर्वाचक मण्डल) निर्वाचनो म दल का नही प्रधानमन्त्री का चयन करते है । आधुनिक निर्वाचन दो विरोधी दलो मे सघर्ष नही होता, यह दो विरोधी नेताओ मे सघर्ष होता है । उदाहरणत 1945 मे चुनाव का नारा था चर्चिल अथवा लास्की (एटली), 1966 मे चुनाव नारा था विल्सन अथवा हीथ ।

**7 सरक्षण**—प्रधानमन्त्री के पास सरक्षण की व्यापक शक्तिया होती है । जो शक्तियाँ कभी सम्राट के पास उसके विशेषाधिकारो के रूप मे विद्यमान थी आज उनका प्रयोग प्रधानमन्त्री करता है । सभी महत्त्वपूर्ण पदो पर नियुक्तिया प्रधानमन्त्री द्वारा की जाती है । उदाहरणत स्थायी सचिवो, उप-सचिवो तथा अन्य श्रेष्ठ सिविल सेवको, बिशपो, उच्च न्यायाधीशो, अपीली लार्डों, बी बी सी के गवर्नर, राजदूतो आदि की नियुक्तिया प्रधानमन्त्री ही करता है । प्रधानमन्त्री ही उपाधियो और सम्मानो की सिफारिश करता है ।

प्रधानमन्त्री राष्ट्रमण्डलीय सम्मेलनो तथा अन्य शिखर सम्मेलनो मे भाग लेता है । इन सम्मेलनो म वह ब्रिटेन को अनेक कार्यो के लिए वचनबद्ध कर सकता है ।

**8 आपातकालीन शक्तिया**—आपातकालीन मे प्रधानमन्त्री की शक्तियो का अत्यधिक विस्तार हो जाता है । युद्ध, आर्थिक मन्दी, श्रमिक असन्तोष, हडताल आदि जैसी स्थितियो का सामना करने के लिए ससद सरकार को व्यापक शक्तिया प्रदान कर देती है, ताकि राष्ट्रीय सुरक्षा और व्यवस्था को सुनिश्चित किया जा सके । उदाहरणत 1931–35 की आर्थिक मन्दी के समय ससद ने सरकार को अधिनायकवादी शक्तियो से विभूषित कर दिया था । सरकार ससद की अनुमति के बिना 'शुल्क" लगा सकती थी । द्वितीय महायुद्ध म चर्चिल ने न केवल युद्ध सचालन को अपने हाथ मे ले लिया था बल्कि ऐसी शक्तियो का प्रयोग किया था जो हिटलर व मुसोलिनी द्वारा प्रयोग की जाने वाली शक्तियो स किसी रूप म कम नही थी ।

लोक कल्याणकारी एव समाजसेवी स्वरूप के कारण ससद को प्रतिवर्ष अनेक कानूनों का निर्माण करना पड़ता है। इसके अतिरिक्त उसके पास समय और तकनीकी ज्ञान का अभाव होता है। अत ससद कानूनों की मोटी रूपरेखा ही पारित कर पाती है और विवरण के लिये उसे कार्यपालिका को विधायी शक्तियाँ प्रत्यायोजित करनी पड़ती है। सविधियो के अन्तर्गत जो नियम, विनिमय और उपनियम कार्यपालिका विभागों द्वारा बनाये जाते हैं उसे प्रत्यायोजित विधान कहते हैं। इसने कार्यपालिका शक्तियों के क्षेत्र को व्यापक बना दिया है।

3 वित्त—सिद्धान्तत वित्त पर ससद का पूरा नियन्त्रण रहता है। ससद की अनुमति के बिना कोई कर नहीं लगाया जा सकता और न ही कोई पाई खर्च की जा सकती है। परन्तु वास्तविकता ठीक इसके विपरीत है। बजट वित्त मन्त्रालय द्वारा तैयार किया जाता है। वित्त मन्त्री उसे कॉमन सभा म प्रस्तुत करता है। वह ही भिन्न-भिन्न मदो पर खर्च की जाने वाली राशि का निश्चित करता है। वह ही आय के साधनों की व्यवस्था करता है। निस्सन्देह कॉमन सभा बजट पर बहस करती है, विचार-विमर्श करती है, उसकी आलोचना भी कर सकती है। परन्तु जिस काम को वह कर नहीं सकती और परिस्थितिवश नहीं करती (क्योंकि मन्त्रिमण्डल का कॉमन सभा मे बहुमत होता है) वह यह है कि वह किसी मद को रद्द नही कर सकती, किसी मद के खर्च को बढा नही सकती, कोई नया कर नहीं लगा सकती, प्रस्तावित करो को कम नही कर सकती।

4 उत्तरदायित्व—सिद्धान्तत मन्त्रिमण्डल कॉमन सभा के प्रति सामूहिक रूप मे उत्तरदायी है। वह उसी समय तक अपने पद पर बना रहता है जब तक उसे कॉमन सभा का विश्वास प्राप्त रहता है। ससद प्रश्नो, पूरक प्रश्ना, स्थगन प्रस्तावों, निन्दा प्रस्तावो एव अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा मन्त्रिमण्डल को आड़े हाथो ले सकती है परन्तु व्यवहार म कॉमन सभा ऐसा करने मे असमर्थ है क्योंकि कॉमन सभा में मन्त्रिमण्डल का बहुमत होता है।

उपर्युक्त वर्णन से स्पष्ट है कि वर्तमान समय म कॉमन सभा मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण नही रखती बल्कि मन्त्रिमण्डल ही कॉमन सभा पर नियन्त्रण रखता है।

## समीक्षा प्रश्न

1 ब्रिटिश कबिनेट की विशेषताओं का वर्णन कीजिए और बतलाइए कि किस प्रकार यह राजनीतिक मेहराब की आधारशिला है ?

2 "ब्रिटिश प्रधान मन्त्री मन्त्रिमण्डल रूपी मेहराब का मुख्य पत्थर है।" इस कथन की दृष्टि म ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की शक्तियों एव स्थिति का विवेचन कीजिए।

3 क्या ब्रिटेन म मन्त्रिमण्डलीय अधिनायकतन्त्र है ? अपने उत्तर की पुष्टि म तर्क दीजिए।

प्रधानमन्त्री ही नीतियो का निर्धारित करता है तथा उनकी कार्यान्विति एव सिद्धि के लिए दिशा-निर्देश देता है। वह मन्त्रालयो का वितरण करता है, उनमे समन्वय उत्पन्न करता है तथा उनमे उत्पन्न होने वाले विवादो का निपटारा करता है। वस्तुत "वह सरकार के व्यापार का प्रधान मैनेजर है।" वह "कप्तान एव कर्ताधर्ता" दोनो है। कोई मन्त्री उसे सूचित किये बिना सम्राट अथवा साम्राज्ञी से मिल नहीं सकता। केबिनट सचिवालय और केबिनेट समितियो के विकास ने प्रधान मन्त्री की शक्तियो का अत्यधिक विस्तार कर दिया है। उसके पास सूचनाओ का वह भण्डार होता है जो अन्य किसी मन्त्री को उपलब्ध नही होता। निस्सन्देह देश पर मन्त्रिमण्डल शासन करता है परन्तु प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल का स्वामी होता है। सक्षेप मे, प्रधानमन्त्री समकक्षो मे प्रथम नही बल्कि प्रधानमन्त्री शासन की धारणा ने मन्त्रिमण्डल शासन की धारणा का स्थान ले लिया है।

प्रधानमन्त्री अपने दल का ही नहीं कॉमन सभा और राष्ट्र का भी नेता होता है। उसके पास सरक्षण के ऐसे अधिकार हैं कि वह अपने समर्थको को पुरस्कृत कर सकता है और विरोधियो को उनसे वचित रख सकता है। पुरस्कृत करने का अर्थ है समर्थको के लिये राजनीतिक जीवन के सर्वोच्च पदो के मार्ग को प्रशस्त करना। सार्वजनिक क्षेत्र मे कार्य करने वाले प्रत्येक व्यक्ति के लिए वह आकर्षण का मुख्य केन्द्र होता है।

प्रधानमन्त्री अपने दल से ही नही, विपक्ष से भी "संयुक्त समर्थन" को आश्वस्त कर सकता है। यदि विचार विमर्श और तर्क वाछित फल प्राप्त करने मे असफल होते है तो प्रधानमन्त्री "बडी-छडी" अर्थात कॉमन सभा को समय से पूर्व भग कराने की शक्ति का प्रयोग कर सीधे निर्वाचक मण्डल से अपील कर सकता है। दूसरे शब्दो मे, प्रधान मन्त्री अपने दल के अक्खड सदस्य से छुटकारा पाने के लिए उससे त्यागपत्र की माग कर सकता है और उद्दण्ड सदन से छुटकारा पाने के लिये उसे विघटित कर सीधे निर्वाचक मण्डल से अपील कर सकता है। आधुनिक समय मे निर्वाचक मण्डल दल का नही प्रधानमन्त्री का चयन करता है। वह प्रधानमन्त्री के व्यक्तित्व मे ही "दल का मूर्त रूप" देखता है तथा साथ मे उसे ही "राष्ट्रीय हितो का ट्रस्टी" समझता है।

क्या प्रधान मन्त्री अधिनायक (तानाशाह) बन सकता है? निस्सदेह प्रधानमन्त्री की शक्तिया, प्रभाव एव सरक्षण का क्षेत्र अत्यधिक व्यापक है। जैसाकि ग्रीव्ज (Greaves) ने कहा है कि "उसकी औपचारिक शक्तिया एक अधिनायक के समान हैं।" परन्तु इस पर भी प्रधानमन्त्री अधिनायक अथवा सीजर अथवा जार अथवा हिटलर अथवा मुसोलिनी नही बन सकता। इसका कारण यह है कि जहाँ अधिनायक मनमाने ढग से कार्य करता है वहा प्रधानमन्त्री को स्थापित नियमो एव अभिसमयो के आधार पर कार्य करना पडता है। इसके अतिरिक्त यदि यह मान भी लिया जाय कि प्रधानमन्त्री की स्थिति अधिनायक के निकट है, उसकी

# 7

# प्रत्यायोजित (प्रदत्त) विधान

**(Delegated Legislation)**

**अर्थ एवं परिभाषा**—विधि निर्माण व्यवस्थापिका संसद का मूल कार्य है। परन्तु व्यवहार में अनेक प्रशासनिक सत्तायें जैसाकि कार्यपालिका, मन्त्री, विभागाध्यक्ष, स्थानीय सत्तायें जैसाकि नगरपालिकायें, सार्वजनिक निगम, नेशनल ट्रस्ट जैसी अर्द्ध निजी निकाय आदि व्यवस्थापिका द्वारा निर्मित विधियों अथवा संविधियों के अधीन अनेक प्रकार के नियम, विनियम, उपनियम आदि का निर्माण करती है तथा आदेश एवं निर्देश जारी करती है। "प्रशासनिक सत्ताओं एवं कार्यपालिका विभागों द्वारा निर्मित नियमों, विनियमों उपनियमों तथा जारी किये गये आदेशों एवं निर्देशों को ही प्रत्यायोजित विधान कहते हैं।" जैसाकि **कमेटी ऑन मिनिस्टर्स पावर्स** (Committee on Ministers' Powers) ने सन् 1932 के अपने प्रतिवेदन में कहा था कि "प्रत्यायोजित विधान का अर्थ है संसद द्वारा प्रत्यायोजित शक्ति के अधीन मन्त्री जैसी अधीनस्थ सत्ता द्वारा, विधायी शक्ति का प्रयोग अथवा यह ऐसा सहायक कानून है जिसे साविधिक नियमों, विनियमों और आदेशों के रूप में मन्त्री ने स्वयं पारित किया है।" प्रत्यायोजित विधान का निर्माण अधीनस्थ सत्ताओं द्वारा किया जाता है, अतः इसे अधीनस्थ विधान, उप विधान, विभागीय विधान, प्रशासनिक विधान, कार्यपालिका विधान तथा साविधिक प्रपत्र (Statutory Instruments) की संज्ञा दी जाती है।

प्रत्यायोजित विधान के अन्तर्गत बनाये गये नियमों, विनियमों, उपनियमों तथा जारी किये गये आदेशों की अनुपालना संसद द्वारा पारित किये गये कानूनों की भाँति होती है। उनकी उल्लंघना उसी प्रकार दण्ड को निमन्त्रण देती है जिस प्रकार कानून की उल्लंघना दण्ड का निमन्त्रण देती है।

**प्रत्यायोजित विधान का उद्देश्य**—प्रत्यायोजित विधान का उद्देश्य संसद द्वारा पारित कानूनों के प्रयोजनों को पूरा करना होता है। इस दृष्टि से प्रत्यायोजित विधान कानून की सूखी हड्डियों को मांस चढ़ाने का कार्य करता है तथा उनमें रुधिर का संचार करता है। प्रत्यायोजित विधान ही कानून की कठोरता को

लोकप्रियता एव जनमत के कारण मन्त्री हैं, प्रधानमन्त्री की कृपा मात्र से वे मन्त्री नहीं। इन अर्थों मे ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की स्थिति अमरीकी राष्ट्रपति से कमजोर है। जहा अमरीकी राष्ट्रपति अपने सहयोगियो (सचिवो) के विचारो की उपेक्षा कर सकता है वहा ब्रिटिश प्रधान मन्त्री को मन्त्रिमण्डल के सदस्यो के विचारो एव इच्छाओ का आदर करना पडता है। वह उनकी उपेक्षा कही कर सकता।

3 प्रधानमन्त्री की सवधानिक अधिनायकता उसके व्यक्तित्व पर निर्भर करती है। यदि प्रधान मन्त्री उच्च कोटि का बुद्धिमान व्यक्ति है, यदि वह अनुभवी है, यदि उसकी प्रकृति स्वाधिकार युक्त है, यदि वह दृढ-सकल्प वाला व्यक्ति है, यदि उसका व्यक्तित्व प्रभावपूर्ण है, यदि उसकी पीठ पर ठोस एव सुदृढ बहुमत का हाथ है तो वह राष्ट्र का भाग्य निर्माता बन सकता है। डिजरैली, ग्लैडस्टोन और चर्चिल जैसा प्रधानमन्त्री अपने व्यक्तित्व की छाप अपने पद पर छोड सकता है परन्तु लार्ड रोजबरी तथा लार्ड सेलिसबरी जैसे कमजोर दिल व्यक्ति उसके पद की गरिमा का ह्रास भी कर सकते है।

**"वर्तमान समय मे कॉमन सभा मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण नहीं रखती बल्कि मन्त्रिमण्डल ही कॉमन सभा पर नियन्त्रण रखता है।"**

**अथवा**

**"कॉमन सभा मन्त्रिमण्डल के नेतृत्व एव निर्देशन मे कार्य करती है।"**

**अथवा**

**"मन्त्रिमण्डल एव कॉमन सभा मे सैद्धान्तिक एव व्यावहारिक सम्बन्ध।"**

नीति, प्रशासन, विधान एव वित्त के क्षेत्र म मन्त्रिमण्डल जिस वास्तविक एव व्यापक शक्ति का प्रयोग करता ह उसे देखकर यह कहा जाता ह कि 'वर्तमान समय मे कॉमन सभा मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण नही रखती बल्कि मन्त्रिमण्डल ही कॉमन सभा पर नियन्त्रण रखता है।' नीति के क्षेत्र मे, जसाकि बार्कर ने कहा ह, वह "नीति का चुम्बक है।" लास्की का मत ह कि वह "प्रवृत्ति की धारा को प्रेरित करता है।" प्रशासन के क्षेत्र म वह विधियो को कार्यान्वित ही नही करता बल्कि विभागो मे समन्वय भी पैदा करता ह तथा उनके भेदो को दूर भी करता है। जसाकि हार्वे और बेदर ने कहा है कि मन्त्रिमण्डल "एक ऐसा यन्त्र है जो सारे ब्रिटिश सविधान को सम्बद्धता प्रदान करता है और लोकतान्त्रिक सरकार को सगठित करने के आधार के रूप म शक्तियो क पृथक्करण के विकल्प का प्रतिनिधित्व करता है।" विधान के क्षेत्र म वह ससद का नेतृत्व ही नही करता बल्कि उसका निर्देशन और मार्ग दर्शन भी करता ह। कार्टर, रेने और हर्ज का मत है कि वह "लघु

समुदाय के हितो की सुरक्षा के लिये राज्य को न केवल आर्थिक नियोजन करना पड़ता है बल्कि कुछ मूलभूत एव आवश्यक सेवाओ का उत्तरदायित्व, प्रबंध एव वितरण भी अपने हाथो मे लेना पड़ता है। इससे राज्य का कार्यक्षेत्र अत्यधिक व्यापक हो गया है। दूसरे, दो महायुद्धो ने सारे दृष्टिकोण को ही बदल दिया है। प्रतिरक्षा आवश्यकतायें, सुदृढ शासन एव शीघ्र तथा तत्काल निर्णय की माग करती है। इन आवश्यकताओ की पूर्ति के लिये ही ससद कार्यपालिका को शक्तियाँ प्रत्यायोजित कर देती है।

वर्तमान समय मे स्थिति यह है कि वर्ष भर मे ससद जितने कानूनो का निर्माण करती है उससे कई गुणा अधिक कार्यपालिका तथा प्रशासनिक विभाग नियमो, विनियमो, उपनियमो एव आदेशो के रूप मे प्रत्यायोजित विधान का निर्माण करते है। परिणामस्वरूप प्रत्यायोजित विधान के अध्ययन के बिना मूल कानून को समझना कठिन है। जैसाकि ऐसिल टी कार ने कहा है कि "कानून की पुस्तक उस समय तक अधूरी ही नही बल्कि भ्रामक भी है जब तक कि उसे प्रत्यायोजित विधान के साथ मिलाकर न पढा जाये जिसके द्वारा उसका बहुत कुछ विस्तार और सशोधन हो जाता है।"

वर्तमान समय मे ससद शक्ति को प्रत्यायोजित करते समय जिस शब्दावली का प्रयोग करती है उसने प्रत्यायोजित विधान के क्षेत्र को अत्यधिक व्यापक बना दिया है। उदाहरणत प्रत्यायोजित शक्तियो में इस शब्दावली के प्रयोग ने "जैसाकि वह उचित समझे" अथवा "मन्त्री द्वारा पुष्टि इस बात का निर्णायक प्रमाण है कि अधिनियम की धाराओ का अनुपालन किया जा रहा है" मन्त्री को अधिनियम के प्रयोजनो को पूरा करने के लिये नियम, विनियम अथवा आदेश एव निर्देश देने की शक्ति ही प्रदान नही की अपितु अनेक बार मूल अधिनियम को सशोधित करने एव सामान्य नीति सम्बन्धी आदेशो को जारी करने के लिये विवेकाधिकार शक्ति भी प्रदान की है। उदाहरणत सन 1925 के रैटिंग और वेल्यूएशन एक्ट (The Rating and Valuation Act) ने मन्त्री को ऐसे कार्य करने की शक्ति प्रदान कर दी 'जिन्हे वह आवश्यक और उचित समझे"। दूसरे शब्दो मे इस एक्ट ने कार्यपालिका को एक्ट मे परिवर्तन (हेर-फेर) करने का अधिकार प्रदान कर दिया। सन 1964 का आपात शक्ति अधिनियम (Emergency Powers Act) इस बात की व्यवस्था करता है कि यदि औद्योगिक कार्य, असाधारण मौसमी परिस्थितियाँ प्राकृतिक विपदायें विदेश मे आवश्यक सप्लाई मे अवरोध, सयन्त्रो मे तोडफोड़ अथवा खराबी जैसी घटनायें समुदाय को जीवन की आवश्यक वस्तुओ की सप्लाई मे बाधा अथवा खतरा उत्पन्न करती है तो सरकार उद्घोषणा द्वारा आपातकाल की स्थिति की घोषणा कर सकती है। सक्षेप मे, जिस विवेकाधिकार शक्ति को डायसी ने विधि के शासन के प्रतिकूल मानकर उसकी भर्त्सना की थी। 20वी शताब्दी मे

कॉमन सभा और मन्त्रिमण्डल के सैद्धान्तिक और व्यावहारिक सम्बन्धों को निम्न बिन्दुओं द्वारा और अधिक विस्तार से अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 कानून निर्माण—सिद्धान्ततः कानूनों को पारित करना संसद का कार्य है। संसद ही संवैधानिक एवं साधारण कानूनों का निर्माण कर सकती है उनमें परिवर्तन कर सकती है तथा उन्हें समाप्त कर सकती है। संसद द्वारा पारित कानूनों को न तो कार्यपालिका निषेधाधिकार और न न्यायपालिका निषेधाधिकार का भय रहता है। उसके द्वारा पारित कानून राष्ट्र की सर्वोच्च विधि है।

परन्तु व्यवहार में स्थिति यह है कि मन्त्रिमण्डल ही कानून निर्माण के क्षेत्र में संसद का नेतृत्व करता है, उसके विधायी कार्यक्रम को निश्चित करता है, कानूनों के प्रारूपों को तैयार करता है, उन्हें संसद में प्रस्तुत करता है, उनके आधारों एवं प्रयोजनों को स्पष्ट करता है तथा उन्हें पारित करवाता है। निस्सन्देह गैर सरकारी सदस्य कानूनों के प्रस्तावों को प्रस्तुत कर सकते हैं परन्तु उन्हीं प्रस्तावों के पारित होने की सम्भावना होती है जो या तो मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं अथवा जिन्हें मन्त्रिमण्डल का समर्थन प्राप्त होता है। वस्तुतः मन्त्रिमण्डल ही इस बात का निर्धारण करता है कि कौन कौन-सी विधियाँ पारित की जायेंगी, कौन-कौन से संशोधन पारित किये जायेंगे, कौन-कौन-से कर लगाये जायेंगे तथा कौन-कौन-सी सन्धियाँ एवं समझौते किये जायेंगे। संक्षेप में, मन्त्रिमण्डल ने संसद के विधायी कार्यों को ग्रहण कर लिया है और संसद मन्त्रिमण्डल की इच्छाओं को पंजीकृत करने वाली एक निकाय मात्र बन कर रह गयी है। ऑग और जिंक का मत है कि "संसद आलोचना में प्रभावशाली है परन्तु आरम्भन में दुर्बल है।"

मन्त्रिमण्डल की इस सुदृढ़ स्थिति के पीछे मूल कारण यह है कि कॉमन सभा में उसके दल का पूर्ण बहुमत होता है और जब तक उसकी पीठ पर बहुमत का समर्थन रहता है तब तक वह मनमानी कर सकता है। दल के सदस्य दलीय नीतियों का समर्थन करते हैं। दलीय अनुशासन, नियन्त्रण और निर्देशन इतना कठोर होता है कि कोई सदस्य दल के आदेशों की उपेक्षा करने का साहस नहीं करता। दल के आदेशों की उपेक्षा सम्बन्धित सदस्य के लिये राजनीतिक मृत्यु का निमन्त्रण हो सकता है। इतना ही नहीं, जिद्दी संसद को ठिकाने लगाने के लिए मन्त्रिमण्डल कॉमन सभा को भंग कराने का भय दिखा सकता है जो न केवल बहुमत दल के सदस्यों को नियन्त्रित करता है बल्कि विपक्ष के सदस्यों का भी मुख बन्द कर देता है। स्पष्ट है कि संसद में बहुमत रहते मन्त्रिमण्डल संसद पर आश्रित नहीं रहता बल्कि संसद ही मन्त्रिमण्डल पर आश्रित रहती है।

2 प्रत्यायोजित शक्तियाँ—वर्तमान समय में मन्त्रिमण्डल विधायी क्षेत्र में ही संसद का निर्देशन और मार्गदर्शन नहीं करता बल्कि प्रत्यायोजित विधान के माध्यम से वह विधायी शक्तियों का प्रयोग स्वयं भी करता है। राज्य के

लिए तथा उसे नवीन परिस्थितियों के अनुकूल बनाये रखने के लिये संसद कार्यपालिका को शक्ति प्रत्यायोजित कर देती है।

4 आपातकालीन आवश्यकतायें—आपातकालीन आवश्यकतायें यथा-युद्ध, प्राकृतिक विपदायें तथा अन्य कठिनाइयां प्रत्यायोजित विधान की मांग करती हैं। जहाँ युद्ध काल में प्रतिरक्षा आवश्यकतायें इसकी मांग करती हैं वहां शांतिकाल में "युद्ध की तैयारी" की आवश्यकतायें इसकी मांग करती है। तालाबन्दी, असाधारण सामग्री परिस्थितियां प्राकृतिक विपदायें, आवश्यक वस्तुओं का अभाव तथा सामुदायिक जीवन पर प्रभाव डालने वाली अन्य समस्याओं का समाधान करने के लिए भी प्रत्यायोजित विधान की आवश्यकता है।

5 सार्वजनिक हित सिद्धान्त—ब्रिटेन में सार्वजनिक हित सिद्धान्त ने प्रत्यायोजित विधान को बढ़ावा दिया है। ब्रिटिश प्रशासनिक प्रक्रिया इस मान्यता पर आधारित है कि सार्वजनिक हित का निर्णय मन्त्री ही कर सकता है जो संसद के प्रति उत्तरदायी है। यह इस धारणा पर आधारित है कि यदि सरकार किसी विषय को महत्वपूर्ण समझती है तो उसे अपने ढंग से कार्य करने का अधिकार होना चाहिए अन्यथा उसे सरकार में बने रहने का कोई अधिकार नहीं। निस्सन्देह यह सिद्धान्त अमरीकियों और फ्रांसीसियों को दहलाने वाला है परन्तु ब्रिटिश शासन व्यवस्था में यही सिद्धान्त विद्यमान है।

6 नवीन प्रयोग—नवीन प्रयोगों एवं परीक्षणों के लिए भी प्रत्यायोजित विधान सहायक एवं उपयोगी है।

## प्रत्यायोजित विधान के प्रकार
## (Forms of Delegated Legislation)

प्रत्यायोजित विधान के चार प्रकार है—

(i) परिषद् आदेश (Orders in-Council),

(ii) नियम, विनियम और आदेश (Rules, Regulations and Orders)

(iii) अस्थायी एवं विशेष प्रक्रिया सम्बन्धी आदेश (Provisional and Special Procedure Orders) और

(iv) उप-नियम (Bye-Laws)

1 परिषद् आदेश—परिषद् आदेश दो प्रकार के होते हैं—

(i) विशेषाधिकार आदेश और (ii) उद्घोषणायें। इन्हें क्राउन की विशेषाधिकार शक्तियों के अन्तर्गत जारी किया जाता है। ये सांविधिक सत्ता से स्वतन्त्र होते हैं। इस प्रकार के आदेश किसी अधीन राज्य की सरकार के स्वरूप का बदलने अथवा युद्ध काल में वाणिज्य और व्यापार का नियमित करने के लिए जारी किये जा सकते हैं। वर्तमान समय में परिषद आदेश भी किसी सांविधिक सत्ता के अधीन

4 "वर्तमान युग मे कॉमन सभा मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण नहीं रखती बल्कि मन्त्रिमण्डल ही कॉमन सभा पर नियन्त्रण रखती है।" इस विचार की व्याख्या कीजिए तथा इस विचार के कारणो का विवेचन कीजिए।

5 ब्रिटेन म मन्त्रिमण्डल एव ससद के सम्बन्ध की विवेचना कीजिए।

6 निम्नलिखित पर टिप्पणिया लिखिये—

(अ) सयुक्त उत्तरदायित्व।

(ब) प्रीवी काउन्सिल।

(स) राजनीतिक सजातीयता।

(द) कॉमन सभा मन्त्रिमण्डल के नेतृत्व एव निर्देशन म काय करती है।

के अन्तर्गत व्यापक शक्तियो का प्रयोग करना शुरू कर दिया तो वह आलोचना का पात्र बनने लगा। जब मन्त्रियो ने इसके आवरण म मूल सविधि (कानून) को सशोधित करने तथा सामान्य नीति सम्बन्धी आदेश जारी करने के अधिकार प्राप्त कर लिए तो न्यायालयो न भी इस बात पर जोर देना शुरू कर दिया कि प्रत्यायोजित विधान को परिभाषित करने एव उसके क्षेत्र को नियन्त्रित करने की आवश्यकता है। लार्ड न्यायाधीश हेवर्ट ने 1929 मे प्रकाशित अपनी रचना 'दि न्यू डिस्पोटिज्म'' (The New Despotism) मे कार्यपालिका की बढ़ती हुई शक्तियो को नवीन अधिनायकवाद की सज्ञा दी थी।

प्रत्यायोजित विधान की मुख्यत निम्न आधारो पर आलोचना की जाती है—

1 कार्यपालिका शक्तियो मे अत्यधिक विस्तार—प्रत्यायोजित विधान ने कार्यपालिका शक्तियों का अत्यधिक विस्तार कर दिया है। इसके अन्तर्गत कार्यपालिका अर्द्ध विधायी एव अर्द्ध न्यायिक शक्तियो का उपयोग करती है। इसके अन्तर्गत मन्त्रियो न साधारण प्रकृति के आदेशो, नीति एव सिद्धान्त सम्बन्धी विषयो करारोपण सम्बन्धी मामलो, सविधि सशोधन एव न्यायालय के नियन्त्रण को सीमित करने सम्बन्धी अधिकार प्राप्त कर लिये है। यह सब शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत की उल्लघना है।

2 नौकरशाही निरकुशता—परिषद आदेश मन्त्रिमण्डल द्वारा जारी किए जाते है परन्तु उनके पीछे वास्तविक शक्ति नौकरशाही की होती है। सिविल सेवक ही अपने विषय म विशेषज्ञ होते है, अत मन्त्री को उनकी राय माननी पड़ती है। नौकरशाही की इस शक्ति को जहा एक ओर उसकी विजय कहा जाता है वहा दूसरी ओर उसे उसकी निरकुशता एव अधिनायकवाद कहा जाता है। रैम्जेम्यूर का मत है कि "ससद ने अपने अधिकार उस नौकरशाही को सौंप दिये हैं जो गुप्त रूप मे उनका यथार्थ उपयोग करती है।" अनेक बार सार्वजनिक सुरक्षा सार्वजनिक हित एव राज सेवाओ म गुप्त व्यवहार हेतु न्यायालयो को भी विभागीय फाइलों एव दस्तावेजो की जाच की आज्ञा नहीं दी जाती।

3 विधि के शासन का ह्रास—प्रत्यायोजित विधान ने विधि के शासन की उन दो आवश्यकताओ का भग कर दिया है जो इस बात की माग करती हैं कि किसी प्रमुख विषय पर प्रत्येक नागरिक को कानून को सुनिश्चित रूप स जानने का अधिकार है और यदि उस पर किसी कानून की उल्लघना का आरोप लगाया जाता है तो साधारण न्यायालय म अपील करने का अधिकार होना चाहिए। प्रत्यायोजित विधान की मात्रा आज इतनी अधिक हो गयी है कि उसने "प्रशासनिक अराजकता" का जन्म दे दिया है। उदाहरण। मूल सविधि के अन्तर्गत बनाए गए नियम कई

नम्य बनाता है तथा उसे समय, परिस्थिति और आवश्यकतानुकूल ढालने का प्रयास करता है।

**प्रत्यायोजित विधान का विकास एवं उसकी आधुनिक स्थिति**—प्रत्यायोजित विधान 20वीं शताब्दी के लोक कल्याणकारी एवं समाज सेवी राज्य के विकास की देन है। जैसाकि डॉ. जेनिंग्स ने कहा है कि "जैसे जैसे समष्टिवाद का विकास हुआ है वैसे-वैसे प्रत्यायोजित विधान की संख्या में वृद्धि हुई है।" जबसे सरकार ने "राष्ट्र के व्यवसाय के प्रबन्धक" का रूप ग्रहण किया है तब से प्रत्यायोजित विधान का विकास होना शुरू हुआ है।

प्रत्यायोजित विधान एवं प्रत्यायोजित शक्तियों की व्यवस्था 20वीं शताब्दी से पूर्व भी विद्यमान थी। उदाहरणतः 14वीं शताब्दी में सम्राट प्रत्यायोजित शक्तियों का प्रयोग करता था। सन् 1385 के एक अधिनियम में इस बात की व्यवस्था की गयी थी कि संसदीय सत्ता के अधीन सम्राट की परिषद् द्वारा आदेशित समय एवं स्थान पर ही स्टेपल (कच्चे माल) को रखा जा सकता है। सन् 1531 के स्यूअरज संविधि (Statute of Sewers) ने मल व्यवस्था तथा नालियों के सम्बन्ध में स्यूअरज आयुक्तों की जिस सांविधिक निकाय को रचना की थी उसे इस सम्बन्ध में कानून बनाने, आदेश जारी करने, अध्यादेश एवं आज्ञप्तियां जारी करने का अधिकार भी प्रदान कर दिया था। "हेनरी अष्टम धारा" ने संविधि को उस सीमा तक संशोधित एवं परिवर्तित करने का अधिकार दे दिया था जिस सीमा तक उसे लागू करने के लिये आवश्यक समझा जाये।

उन्नीसवीं शताब्दी की औद्योगिक क्रांति और 1832 से होने वाले सुधारों ने प्रत्यायोजित विधान को अत्यधिक बढ़ावा दिया। इसका मूल कारण यह था कि संसद को मिल व्यवस्था एवं मजदूरों की दशा को सुधारने, सार्वजनिक स्वास्थ्य की रक्षा करने और नगरपालिका प्रशासन को कुशल बनाने के लिये अनेक प्रकार के कानूनों को पारित करना पड़ा। इसके अतिरिक्त जल, विद्युत, गैस, रेलवे, आदि समस्याओं के समाधान हेतु अनेक कानून पारित करने पड़े। परन्तु इस प्रकार के कानूनों को विस्तारपूर्वक लिपिबद्ध करने के लिये संसद के पास न तो समय था और न ही वह तकनीकी (विशेष) ज्ञान उपलब्ध था जो उनके निर्माण के लिये आवश्यक था। संसद कानूनों की मोटी रूप रेखा (Broad out Lines) ही पारित कर सकती थी। अतः विस्तृत विवरण (बारीकियां—details) के लिये संसद को कार्यपालिका तथा उसके विभागों को कानूनों के अन्तर्गत नियमों तथा विनियमों का निर्माण करने तथा आदेशों एवं निर्देशों को जारी करने की शक्ति प्रत्यायोजित करनी पड़ी।

बीसवीं शताब्दी में राज्य की अवधारणा केवल मात्र कल्याणकारी राज्य तक सीमित नहीं रही बल्कि उसने समाज सेवी राज्य का रूप ग्रहण कर लिया है।

है। इसके माध्यम से आकस्मिक परिस्थितियों पर नियन्त्रण रखने में मदद मिलती है।

3 प्रत्यायोजित विधान के अन्तर्गत बनाये गये नियम, विनियम अथवा उपनियम, साधारण विधेयकों की तुलना में अधिक उत्तम होते हैं क्योंकि उन्हें अधिक सोच-विचार कर निर्मित किया जाता है।

4 प्रत्यायोजित विधान संविधि के दायरे में ही सम्भव है अन्यथा न्यायालय उसे अवैध घोषित कर सकता है।

संक्षेप में जैसाकि ग्रॉग ने कहा है, "प्रत्यायोजित विधान के विरुद्ध विद्रोह का कोई मूल्य नहीं क्योंकि राज्य के निरन्तर बढ़ते हुए कार्यक्षेत्र ने इस प्रकार के विधान को अनिवार्य बना दिया है।" फाइनर की धारणा है कि "प्रत्यायोजित विधान संसद का सहायक है उसकी सर्वोच्चता का भक्षक नहीं।"

प्रत्यायोजित विधान पर नियन्त्रण की समस्या—प्रत्यायोजित विधान से सम्बन्धित प्रमुख समस्या उस पर नियन्त्रण की समस्या है। निस्सन्देह संसद उस सत्ता को समाप्त या रद्द कर सकती है जो उसने प्रत्यायोजित की है। परन्तु संसद का उद्देश्य मन्त्रियों की सत्ता को नष्ट करना नहीं बल्कि इस बात को सुनिश्चित करना है कि जिस सत्ता को प्रत्यायोजित किया जा रहा है वह कहीं "अत्यधिक" तो नहीं और उसके अन्तर्गत जारी किये गये आदेश कहीं हानिकारक (obnoxious) तो नहीं। निस्सन्देह आदेशों को लागू करने से पूर्व उनके सम्बन्ध में संसद द्वारा पुष्टि प्रस्तावों का पारित होना अनिवार्य है परन्तु आदेशों की मात्रा इतनी अधिक हो गयी है कि संसद सदस्यों के लिए यह सुनिश्चित करना कठिन है कि आपत्तिजनक आदेश कौन से हैं और यदि आपत्तिजनक आदेशों को जान भी लिया जाय तो समय के अभाव के कारण उन पर विचार-विमर्श सम्भव नहीं हो पाता और आदेशों को चुनौती देने वाले सभी तरीके ढीले पड़ जाते हैं। कुछ आदेश ऐसे होते हैं जो तब तक लागू रहते हैं जब तक उनको रद्द करने वाला प्रस्ताव पारित नहीं हो जाता और कुछ आदेशों को संसद के समक्ष प्रस्तुत ही नहीं किया जाता।

उपर्युक्त कठिनाइयों के बाद भी संसद ने प्रत्यायोजित विधान पर नियन्त्रण को सुनिश्चित करने के उद्देश्य से जिन सुधारों को लागू किया है उनमें मुख्य निम्न हैं—

1 सांविधिक प्रपत्रों पर प्रवर समिति (The Select Committee on Statutory Instruments)—इस "छानबीन समिति" भी कहते हैं। इसकी नियुक्ति कॉमन सभा द्वारा प्रत्येक सत्र में की जाती है। इसका उद्देश्य प्रत्येक सांविधिक नियम अथवा आदेश पर विचार करना है। जिसे संसद द्वारा पुष्टि अथवा रद्द करने की आवश्यकता है उसे संसद के समक्ष प्रस्तुत करनी है।

यही विवेकाधिकार शक्ति शासन व्यवस्था की अभिन्न एव अनिवार्य अंग बन गयी है।

**प्रत्यायोजित विधान के विकास के कारण**—प्रत्यायोजित विधान "आवश्यकता" की उत्पत्ति है। लोक कल्याणकारी एव समाजसेवी राज्य की मांगो, समुदाय के हितो की सुरक्षा, आर्थिक नियोजन और विश्व-व्यापी युद्धो की आवश्यकताओ ने इसे अनिवार्य बना दिया है। इसके विकास मे मुख्यत निम्न कारण उत्तरदायी रहे है—

1 **ससद के पास समय अभाव**—आधुनिक लोकतान्त्रिक राज्य का स्वरूप लोक-कल्याणकारी और समाजसेवी है। इसने उसके कार्यक्षेत्र को इतना व्यापक बना दिया है कि यदि ससद सविधियो (कानूनो) को विवरण सहित निर्मित करना शुरू कर दे तो विधायी मशीनरी विफल हो जायेगी। सार्वजनिक एव निजी विधेयको को पारित करने मे उसका सार्वजनिक समय व्यतीत हो जायेगा कि नीति पर विवाद करने, सार्वजनिक महत्त्व के प्रश्नो पर विचार-विमर्श करने तथा सार्वजनिक वित्त पर नियन्त्रण रखने के लिये उसके पास समय ही नही रहेगा। यही कारण है कि ससद कानूनो की मोटी रूपरेखा पारित करती है और उसके विस्तृत विवरण को पूरा करने के लिये कार्यपालिका को सत्ता प्रत्यायोजित कर देती है।

2 **तकनीकी ज्ञान की आवश्यकता**—प्रत्यायोजित विधान कानून के तकनीकी पहलुओ को प्रदान करने लिये के आवश्यक है। विधि निर्माण म तकनीकी ज्ञान की आवश्यकता होती है, जिसका ससद के साधारण सदस्यो के पास प्राय अभाव होता है। प्रशासन के पास इस ज्ञान का भण्डार होता है। वह विशेषज्ञो के परामर्श पर तथा सम्बन्धित एव प्रभावित होने वाले हितो (Interests) से विचार-विमर्श करके नियमो एव विनियमो द्वारा इसे उपलब्ध करा सकता है। इसके अतिरिक्त ससद तकनीकी ज्ञान प्रदान करने वाली सस्था नही होती। वह सामान्य सिद्धान्तो पर विचार विमर्श करने के लिये ही एक ही उपयोगी सस्था होती है। अत शक्तियो के प्रत्यायोजन की आवश्यकता है।

3 **सरलता नम्यता एव समयानुकूलता के लिए आवश्यक**—प्रत्यायोजित विधान न केवल कानूनो की कठोरता को कम करने म सहायक है अपितु उसे समयानुकूल बनाने म भी उपयोगी है, अत इसकी आवश्यकता है। कार्यपालिका विभाग सरकार के एस अग है जो कानूनो को कार्यान्वित करते है तथा उन्हे जनता तक पहुँचाते है। वस्तुत वे ही यह अनुभव करते है कि वर्तमान कानूनो म क्या त्रुटिया है तथा उन्हे कैसे दूर किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त, ससद कानूनो का निर्माण करते समय सभी भावी आकस्मिक घटनाओ का पूर्वानुमान नही कर सकती और न ही ससद के लिए यह सम्भव है कि प्रत्येक परिवर्तन के साथ नये कानूनो का निर्माण तत्काल कर दे। अत कानूनो की त्रुटियो को दूर करने के

हो सकता है यदि उन्हें सुनिश्चित रूप से परिभाषित किया जाये और आदेशों की कुशलता से छानबीन की जाये।

## समीक्षा प्रश्न

1 प्रत्यायोजित (प्रदत्त) विधान से आप क्या आप समझते हैं ? इसके विकास मे कौन से कारण उत्तरदायी रहे है ? ब्रिटेन मे इसके स्वरूपो की व्याख्या कीजिए।

2 प्रदत्त विधान किसे कहते है ? इगलैण्ड मे आधुनिक समय मे इसके विकास के क्या कारण है ? इसके गुण और दोषो की विवेचना कीजिए।

ही जारी किये जाते हैं। उदाहरणत 1939 मे द्वितीय महायुद्ध के शुरू होने के समय पारित किये गये आपात शक्ति (प्रतिरक्षा) विधेयक ने व्यवस्था की थी कि मन्त्री परिषद आदेशो द्वारा कार्य कर सकता है। आदेशो की प्रिवी परिषद् द्वारा पुष्टि होनी चाहिये परन्तु यह मात्र औपचारिकता है। उनम तथा मन्त्रीय आदेशा म कोई भिन्नता नहीं होती।

2 नियम, विनियम और आदेश—परिषद् आदेशो के अतिरिक्त मन्त्री साविधिक सत्ता के अधीन कार्य कर सकता है। दोनो ही साविधिक प्रपत्र (Statutory instruments) कहलाते है। दोनो मे अन्तर यह है कि साविधिक सत्ता के अधीन मन्त्री विशिष्ट उद्देश्यो की पूर्ति के लिए 'आवश्यक और उचित' (necessary and expedient) नियमो, विनियमो का निर्माण कर सकता है तथा आदेश जारी कर सकता है। मन्त्री की यह शक्ति कोरे चेक के समान है।

3 अस्थायी एव विशेष प्रक्रिया सम्बन्धी आदेश—इन्हें स्थानीय सस्थाओ अथवा सत्ताओ की माग पर सरकारी विभागो द्वारा जारी किया जाता है। इनका उद्देश्य ससद पर निजी विधेयको के भार का कम करना तथा प्रार्थी के व्यय को कम करना है। इन्हे अस्थायी आदेश इसलिये कहा जाता है कि इनके अन्तर्गत तब तक कार्यवाही नहीं की जा सकती जब तक ससद अस्थायी आदेश पुष्टि अधिनियम' (Provisional Order Confirmation Bill) के माध्यम से इनकी पुष्टि नहीं कर देती।

विशेष प्रक्रिया सम्बन्धी आदेशा का उद्देश्य उन विभागीय आदेशो पर शीघ्र एव सस्ती प्रारम्भिक पुष्टि प्राप्त करना है जो राष्ट्रीय नीति के निर्णयो को प्रभावकारी बनाते है परन्तु जो निजी अधिकारो को प्रभावित कर सकते हैं। उदाहरणत दो जल उद्यमो का एकीकरण अथवा योजना के उद्देश्यो की पूर्ति के लिए भूमि का अनिवार्य अधिग्रहण। सन 1962 से इन आदेशो का प्रयोग नहीं किया गया क्योकि स्थानीय अधिनियमो एव अस्थायी आदेशो को सशोधित करने की मन्त्री की साविधिक शक्ति ने उनका स्थान ले लिया है।

4 उप नियम—स्थानीय सत्तायें, सार्वजनिक निगम, नगरपालिकायें, सार्वजनिक उपयोगी उद्यम तथा लन्दन बन्दरगाह सत्ता जैसी अर्द्ध-निजी निकाय अपने उत्तरदायित्वो का निभाने के लिए उप नियमो का निर्माण कर सकती है। इन उपनियमो को न्यायालय द्वारा लागू कराया जा सकता है।

मूल्याकन (Evaluation)—उन्नीसवी शताब्दी मे प्रत्यायोजित विधान की आलोचना प्राय नहीं की जाती थी क्योकि उस समय उसका स्वरूप, क्षेत्र और मात्रा कम थी। परन्तु बीसवी शताब्दी मे जब मन्त्रियो ने राज्य के प्रतिरक्षा अधिनियम

शिक्षा के विस्तार और औद्योगिक विकास ने राज्य के स्वरूप को धीरे धीरे बदलना शुरू कर दिया। पुलिस राज्य ने लोक-कल्याणकारी और बीसवीं शताब्दी में समाजसेवी राज्य का स्वरूप ग्रहण कर लिया है। सेवाओं के सुचारु संचालन के लिए राज्य को विशेषज्ञों, वैज्ञानिकों, तकनीशियनों, व्यवसायियों आदि की आवश्यकता पड़ती है। अतः बीसवीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में सिविल सेवकों की संख्या लाखों में है। उनकी भरती के लिए सिविल सेवा आयोग है, पदोन्नति के नियम हैं, सेवा की शर्तों को निर्धारित करने के लिए ह्विटले परिषदें हैं। सेवा समाकलित, वर्गीकृत एवं निष्पक्ष है।

सिविल सेवा के पुनर्गठन के सम्बन्ध में समय-समय पर जो समितियां बनायी गयी हैं और उन्होंने इस सम्बन्ध में जो सिफारिशें की हैं उनमें प्रमुख निम्न हैं—

1 नार्थकोट ट्रेवेलियान रिपोर्ट 1854 (The Norhtcote Trevelyan Report, 1854)—इस रिपोर्ट में सिविल सेवा के पुनर्गठन के सम्बन्ध में जो सिफारिशें की गयी थीं वे आज भी उसके मूल आधार हैं। उसकी सिफारिशें मुख्यतः निम्न थीं—

(i) प्रतियोगिता परीक्षा द्वारा भरती।

(ii) योग्यता-वरिष्ठता के आधार पर पदोन्नति।

(iii) प्रशासन के बौद्धिक एवं नेमी यान्त्रिक में कार्यों भिन्नता (Distinction between 'intellectual' and routine mechanical work)।

(iv) एकल समाकलित सेवायें जिन्हें समग्र रूप से भरती किया जाय (A single integrated service recruited as a whole)।

उपर्युक्त सुझावों के आधार पर मई 1855 में परिषद आदेश द्वारा सिविल सेवा आयोग की स्थापना की गयी। सन 1870 तक सेवा के सभी प्रकार के वर्गों (Classes) में भरती के लिए खुली प्रतियोगिता सामान्य नियम बन गयी।

2 बीसवीं शताब्दी—इस शताब्दी में सेवा के संगठन को जहां एकीकृत करने का प्रयास किया गया है वहां उसे वर्गीकृत भी किया गया है। राज्य के कार्यों में अत्यधिक विस्तार होने से ट्रेजरी का नियन्त्रण बढ़ गया है। सन् 1919 में ट्रेजरी का पुनर्गठित किया गया। उसमें एक स्थापना विभाग की स्थापना की गयी। इसका मुख्य सम्बन्ध स्थापना और स्टॉफ सम्बन्धी विषयों से था। ट्रेजरी के स्थायी सचिव को सिविल सेवा के प्रधान का नाम दे दिया गया। इसी समय ह्विटले परिषदों (Whitley Councils) की स्थापना भी की गयी। इनमें राज्य और कर्मचारी संगठनों के प्रतिनिधि शामिल किये जाते हैं। ये दावों और शर्तों के सम्बन्ध में वार्तायें करती हैं। राष्ट्रीय ह्विटले परिषद की समिति की रिपोर्ट के फलस्वरूप 1921 में सेवा का पुनर्गठन कर दिया गया। इसने सेवा को चार मुख्य श्रेणियों में विभक्त कर दिया। प्रशासनिक, कार्यकारी लिपिक-लिपिकवर्ग और लिपिक

विनियम विनियमो के अन्तर्गत जारी किये गये आदेश, आदेशो के अन्तर्गत दिये गये निर्देश, आदेशो और निर्देशो मे शीघ्रता से परिवर्तन, आदेशो मे पूर्व आदेशो का हवाला, आदेशो की जटिल भाषा ये सब तत्त्व मिल कर आदेश को प्रायः अबोध्य बना देते है और अनेक भ्रांतिया पैदा करते हैं।

दूसरे, प्रशासनिक न्याय व्यवस्था अथवा प्रशासनिक विभागो द्वारा दिये गये निर्णय प्राय अन्तिम होते है। साधारणतः न्यायालय तभी हस्तक्षेप कर सकता है जब क्षेत्राधिकार का अतिक्रमण हुआ हो। अनेक बार न्यायालय भी, प्रत्यायोजित विधान की विविधता के कारण, अपराधियो को दण्डित नही कर पाते। अनेक बार संविधि की विशेष धाराएँ भी आदेशो की वैधानिकता की जाच करने के न्यायालय के अधिकार को सीमित कर देती है। इस तरह प्रत्यायोजित विधान साधारण न्यायालय के क्षेत्राधिकार को सीमित करता है जो स्पष्टत विधि के शासन का ह्रास है।

4 संसदीय सर्वोच्चता के सिद्धान्त का ह्रास—प्रत्यायोजित विधान ने संसदीय सर्वोच्चता के सिद्धान्त का उस मात्रा तक ह्रास किया है जिस मात्रा तक संसद विधायी शक्ति का प्रत्यायोजन करती है और जिस मात्रा तक संसद, समय और तकनीकी ज्ञान के अभाव के कारण, कार्यपालिका को नियन्त्रित रखने मे असमर्थ रहती है। इसके अतिरिक्त, प्रशासको को कानून का अतिक्रमण करने की प्रेरणा इस बात से मिलती है कि बहुत समय बाद ही उनके कार्यों या आदेशो को चुनौती दी जायेगी।

5 प्रत्यायोजित विधान यथेच्छाचारी दर्शन (Laissez faire) के विपरीत है। यह निजी सम्पत्ति की पवित्रता को नष्ट करता है।

संक्षेप मे, प्रत्यायोजित विधान "विधि के शासन" शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त और "संसदीय सर्वोच्चता के सिद्धान्त की मूलभूत मान्यताओ के विपरीत है।"

उपर्युक्त आलोचनाओ के बाद भी प्रत्यायोजित विधान आधुनिक लोक कल्याणकारी, समाज सेवी राज्य की आवश्यकता है। जैसाकि कमेटी आन मिनिस्टर्स पावर्स ने अपने प्रतिवेदन मे कहा था कि यह "आधुनिक सरकार की आवश्यकताओ का अनिवार्य परिणाम है।" जेनिंग्स के अनुसार, "वास्तविक परिस्थितियों मे प्रत्यायोजित विधान आवश्यक हो गया है।"

प्रत्यायोजित विधान से उत्पन्न होने वाले प्रमुख लाभ निम्न है—

1 यह संविधि (कानून) मे संशोधन किये बिना उसे समय, परिस्थिति और आवश्यकतानुकूल ढालने मे सहायक है।

2 आपात काल मे यह शीघ्र तथा तत्काल कार्य करने की क्षमता रखता

सरकारी तौर पर गृह सिविल सेवा का प्रधान कहते हैं। सिविल सर्विस आयोग को नये विभाग मे शामिल कर लिया गया है परन्तु इसकी स्वतन्त्रता और निष्पक्षता को बनाये रखने का प्रयास किया गया है अर्थात् इसकी नियुक्ति परिषद आदेश द्वारा होती है।

सिविल सेवा विभाग के मुख्य कार्य प्रबन्धात्मक हैं। इसके मुख्य कार्य निम्न हैं—

(i) मानव शक्ति का आकार और फैलाव (Size & Development) तथा निजी विभागो के कम स्थापन मानकों को निर्धारित करना, आदि।

(ii) कर्मचारियो का प्रबन्ध, प्रशिक्षण एव पदोन्नति, सिविल सेवा कॉलिज एव अन्य प्रशिक्षण केन्द्रो का सचालन, आदि।

(iii) सभी प्रकार के सिविल सेवको के वेतनो एव सेवा की शर्तों को निर्धारित करना।

(iv) आधुनिक प्रशासनिक एव प्रबन्धात्मक तकनीको का विकास एव प्रयोग।

(v) अनुसन्धान एव परामर्श हेतु केन्द्रीय व्यवस्थाओ की स्थापना आदि।

ब्रिटेन मे सभी विभागो को कार्यो (Functions) के आधार पर सगठित किया गया है। विभागो का आकार भिन्न-भिन्न है। प्रत्येक विभाग अपने आतरिक सगठन को स्वय निर्धारित करता है। विभाग अपने क्षेत्रीय और स्थानीय कार्यालयो को स्थापित कर सकता है।

5 प्रशासनिक समूह (The Administrative Group)—सन् 1971 मे ट्रेजरी के पुराने प्रशासनिक कार्यकारी और लिपिक विषयक वर्गों को मिला दिया गया और उन्हे एक प्रशासनिक समूह मे रख दिया गया। इस प्रशासनिक समूह मे लिपिक सहायक से लेकर सहायक सचिव तक दस श्रेणियाँ (Grades) है। इसमे प्रवेश के चार बिन्दु हैं जो आयु और शिक्षा योग्यता पर निर्भर करते है। ये हैं, (i) लिपिक सहायक, (ii) लिपिक अफसर, (iii) कार्यकारी अफसर और प्रशासनिक प्रशिक्षार्थी।

6 उच्च सिविल सेवा (The Higher Civil Service)—इस सेवा म आने वाले प्रमुख पदाधिकारी है (i) स्थायी सचिव, (ii) उप सचिव और (iii) अनुसचिव (Under secretary)। इनकी कुल सख्या 600 के लगभग है। इन्हें ही सामूहिक रूप से उच्च सिविल सेवा या मन्दारिन (Mandarins) कहते है। "ये मन्त्री के अत्यधिक निकट होते है। य नीति निर्माण म मन्त्री के प्रमुख सहायक एव सलाहकार होते है। इनकी योग्यता और कुशलता पर प्रशासन की कुशलता निर्भर करती ह।" प्रधानमन्त्री इनकी नियुक्ति को स्वीकृत करता है। इनके अधीन सहायक सचिव तथा शेष प्रशासनिक समूह कार्य करता है।

'छानबीन समिति" भी अपने उद्देश्य म पूर्ण सफल नही हुई। प्रथम, समिति जिन नियमो, विनियमो अथवा आदेशा को ससद के समक्ष प्रस्तुत करती है उनकी सख्या एक प्रतिशत भी नही है। दूसरे, समिति का अधिकार क्षेत्र सीमित है। समिति विभागीय नीति अथवा उसके गुण दोषा पर टिप्पणी नही कर सकती।

समिति का केवल यह लाभ हुआ है कि विभागो को कभी कभी अपने आदेशो के औचित्य को सिद्ध करना पडता है। समिति ने समय-समय पर नियमा और विनियमा के समेकन, पाण्डुलेखन और स्पष्टता के बारे मे जो सुझाव दिये है वे लाभकारी सिद्ध हुए है।

लार्ड सभा की 'विशेष आदेश समिति' जिसकी स्थापना 1925 म की गयी थी, उन सब प्रपत्रो की समीक्षा करती है जिन पर स्वीकारात्मक प्रस्ताव की आवश्यकता होती ह।

2 साविधिक प्रपत्र अधिनियम 1946, (The Statutory Instruments Act, 1946)—साविधिक प्रपत्र समिति के सुझाव पर इसे 1946 मे पारित किया गया था। इसम साविधिक प्रपत्रो के क्रमाकन, मुद्रण, प्रकाशन और उल्लेख तथा ससद के समक्ष प्रस्तुत करने की व्यवस्था है। इससे साविधिक प्रपत्रो के सम्बन्ध मे जहा नियतकालिक रिपोर्ट प्रस्तुत की जाती है, वहा इससे ससद की रुचि भी बढती है और आदेशो से प्रभावित होने वाले हित भी क्रियाशील हो जाते है। साविधिक प्रपत्रो के प्रचार के फलस्वरूप अनेक बार हानिकारक प्रपत्रो को वापस लेना पडता है जैसाकि 1937 म रोड ट्रैफिक एक्ट के अधीन दिये गये आदेशो को वापस लेना पडा।

3 न्यायालयों द्वारा नियन्त्रण—कोई भी नागरिक किसी कार्यपालिका आदेश को न्यायालय म चुनौती दे सकता है परन्तु न्यायालय तभी सरक्षण प्रदान कर सकती है यदि आदेश देने वाली सत्ता ने अपने अधिकार क्षेत्र का अतिक्रमण किया हो अथवा उसने निर्धारित प्रक्रिया का अनुसरण न किया हो। मूल सविधि की यह शब्दावली 'जैसा वह आवश्यक और उचित समझे" अथवा "मन्त्री द्वारा पुष्टि इस बात का निर्णायक प्रमाण है कि अधिनियम की धाराओ का अनुपालन किया जा रहा है" अथवा "आदेश उसी प्रकार प्रभावी होगे मानो कि अधिनियम द्वारा बनाये गये हो" न्यायालय द्वारा दिये जाने वाले सरक्षण को सीमित कर देती है। इसके अतिरिक्त न्यायालय शुद्ध प्रशासनिक विवेकाधिकार को प्राय चुनौती नही देती। वह केवल न्यायिक प्रकृति वाले निर्णयो की ही छानबीन करती है और उन्ही निर्णयों को रद्द करती है, जिनमे प्राकृतिक न्याय की भावना की उपेक्षा की गयी हो।

सक्षेप म, प्रत्यायोजित विधान पर नियन्त्रण की समस्या का समाधान तभी

सरकारी तौर पर गृह सिविल सेवा का प्रधान कहते हैं। सिविल सर्विस आयोग को नये विभाग मे शामिल कर लिया गया है परन्तु इसकी स्वतन्त्रता और निष्पक्षता को बनाये रखने का प्रयास किया गया है अर्थात् इसकी नियुक्ति परिषद आदेश द्वारा होती है।

सिविल सेवा विभाग के मुख्य काय प्रबन्धात्मक है। इसके मुख्य काय निम्न हैं—

(1) मानव शक्ति का आकार और फैलाव (Size & Development) तथा सिजी विभागो के क्रम-स्थापन मानको को निर्धारित करना, आदि।

(ii) कमचारियो का प्रबन्ध, प्रशिक्षण एव पदोन्नति, सिविल सेवा कॉलेज एव अन्य प्रशिक्षण केन्द्रो का सचालन, आदि।

(iii) सभी प्रकार के सिविल सेवको के वेतनो एव सेवा की शर्तों को निर्धारित करना।

(iv) आधुनिक प्रशासनिक एव प्रबन्धात्मक तकनीको का विकास एव प्रयोग।

(v) अनुसन्धान एव परामर्श हेतु केन्द्रीय व्यवस्थाओ की स्थापना आदि।

ब्रिटेन मे सभी विभागो को कार्यो (Functions) के आधार पर सगठित किया गया है। विभागो का आकार भिन्न-भिन्न है। प्रत्यक विभाग अपने आन्तरिक सगठन को स्वय निर्धारित करता है। विभाग अपने क्षेत्रीय और स्थानीय कार्यालयो को स्थापित कर सकता है।

5 प्रशासनिक समूह (The Administrative Group)—सन् 1971 में ट्रेजरी के पुराने प्रशासनिक कार्यकारी और लिपिक विपयक वर्गों को मिला दिया गया और उन्हें एक प्रशासनिक समूह मे रख दिया गया। इस प्रशासनिक समूह मे लिपिक सहायक से लेकर सहायक सचिव तक दस श्रेणियाँ (Grades) है। इसमें प्रवेश के चार बिन्दु है जो आयु और शिक्षा योग्यता पर निभर करते है। ये हैं, (i) लिपिक सहायक, (ii) लिपिक अफसर, (iii) कायकारी अफसर और प्रशासनिक प्रशिक्षार्थी।

6 उच्च सिविल सेवा (The Higher Civil Service)—इस सेवा म आने वाले प्रमुख पदाधिकारी हैं (i) स्थायी सचिव, (ii) उप सचिव और (iii) अनुसचिव (Under secretary)। इनकी कुल सख्या 600 के लगभग है। इन्हें ही सामूहिक रूप से उच्च सिविल सेवा या मन्दारिन (Mandarins) कहते है। "ये मन्त्री के अत्यधिक निकट होते है। ये नीति निर्माण म मन्त्री के प्रमुख सहायक एव सलाहकार होते है। इनकी योग्यता और कुशलता पर प्रशासन की कुशलता निभर करती है।" प्रधानमन्त्री इनकी नियुक्ति का स्वीकृत करता है। इनके अधीन सहायक सचिव तथा शेष प्रशासनिक समूह काय करता है।

अध्याय ४

# सिविल सेवा
## (The Civil Service)

**अर्थ (Meaning)**—सरकार के विविध विभागों एवं कूटनीतिक सेवा में कार्य करने वाले कर्मचारी वर्ग (स्टॉफ) को सिविल सेवा कहते हैं। सिविल सेवक क्राउन के वे सेवक हैं जिन्हें राजनीतिक अथवा न्यायिक पदों पर नियुक्त नहीं किया जाता बल्कि सिविल (नागरिक) पदों पर नियुक्त किया जाता है और जिन्हें संसद द्वारा स्वीकृत धन से वेतन प्राप्त होते हैं। मन्त्रियों और सशस्त्र सेनाओं में नियुक्त किये गये व्यक्तियों को सिविल सेवा में शामिल नहीं किया जाता। वे क्राउन के सेवक तो होते हैं परन्तु उन्हें सिविल सेवक के रूप में नियुक्त नहीं किया जाता। इसी प्रकार पुलिस, स्थानीय शासन और राष्ट्रीयकृत उद्योगों में नियुक्त किये गये व्यक्तियों को भी सिविल सेवक नहीं कहा जाता यद्यपि वे सार्वजनिक सेवाओं को प्रदान करते हैं।

**प्रकृति एवं विकास (Nature and Development)**—सिविल सेवाओं का विकास सहसा नहीं हुआ। उनका विकास क्रमिक रूप से हुआ है। आरम्भ में राज्य का स्वरूप एक पुलिस राज्य की भाँति था। उसके कार्य शान्ति और सुरक्षा तक सीमित थे। अतः उसके कार्य का क्षेत्र अत्यधिक सीमित था। उस समय कल्याणकारी समाज सेवी राज्य जैसी कोई चीज नहीं थी। राज्य के निर्णयों को लिपिबद्ध करने, सूचनाओं को एकत्रित करने और लेखों को रखने के लिए पुरोहित वर्ग से ही सेवकों की भरती कर लिया जाता था। उस समय न सिविल सेवा आयोग थे न समाकलित सिविल सेवायें थीं और न भरती के लिए योग्यता या कुशलता का आधार था। उस समय भरती भाई-भतीजावाद और संरक्षण पर आधारित थी। पद लाभ के पद थे। परिणामस्वरूप प्रशासन में अनियमितता, भ्रष्टाचार और अयोग्यता का बोलबाला था। राज्य के राजनीतिक और प्रशासनिक कार्यों में कोई भिन्नता नहीं की जाती थी। दोनों सम्राट के 'संरक्षण' या 'कृपा' पर निर्भर करते थे। सेवाओं का कोई वर्गीकरण नहीं था, भिन्न भिन्न विभागों के सेवकों में कोई समन्वय नहीं था। एक ही व्यक्ति अनेक प्रकार के कार्यों की देखभाल करता था।

वाले सहायक (Administartive, Executive, Clerical and Writing Asistant) सन् 1971 तक सेवा का ढाँचा मुख्यत इस प्रकार का ही रहा।

3 फुल्टन रिपोर्ट, 1968 (The Fulton Report, 1968)—द्वितीय महायुद्ध के बाद राज्य के कार्यों म अत्यधिक विस्तार होने से सिविल पर सेवा प्रभाव पड़ने लगा है। समाज सेवाओं के विस्तार ने सिविल सेवा के आकार को बढा दिया है। दूसरे, सरकार ने अनेक नये क्षेत्रों म कार्यों को ग्रहण कर लिया है जिसने वैज्ञानिको, विशेषज्ञो, व्यावसायियो, जसाकि आर्किटेक्टो आदि की आवश्यकता को बढ़ा दिया है। तीसरे, सांख्यिकीय तकनीकी कम्प्यूटरो सगठन और पद्धति विश्लेषण के विकास ने प्रशासन के काय मे परिवर्तन ला दिया है। अत शीष के सिविल सेवको मे प्रबन्धकीय विशेष ज्ञान का होना आवश्यक है। चौथे, पूर्ण रोजगार की आवश्यकतायें बढ गयी हैं। इन सब बातो तथा सिविल सेवा के ढाचे, भरती, प्रशिक्षण आदि का अध्ययन करने के लिए 1966 मे एक समिति की स्थापना की गयी। इस समिति के अध्यक्ष फुल्टन थे। अत इसके द्वारा प्रस्तुत की गयी रिपोर्ट को फुल्टन रिपोर्ट कहते हैं। इस समिति की प्रमुख सिफारिशें निम्न थी—

(i) सिविल सेवा के उत्तरदायित्व को ट्रेजरी स से हटाकर नये सिविल सेवा विभाग को सौंप दिया जाय।

(ii) वर्गों को समाप्त कर दिया जाये और उसके स्थान पर एकीकृत क्रम-स्थापन ढाँचे (Unified Grading structure) की व्यवस्था की जाय।

(iii) प्रबन्ध म प्रशिक्षण देने हेतु सिविल सेवा कॉलेज की स्थापना की जाय।

(iv) विभागो म अधिक गतिशीलता हो और सावजनिक एव निजी क्षेत्रो मे अदला-बदली हो।

(v) विशेषज्ञो के लिए नीति निर्माण पदो के शीष पर पहुँचने के अधिक अवसर हों।

(vi) उम्मीदवारो का परीक्षण उन्ही विषयो मे हो जिनसे सरकार सम्बन्धित है। सरकार ने उक्त छठी सिफारिश को छोडकर शेष सभी सिफारिशो को लागू कर दिया है।

4 सिविल सेवा विभाग (The Civil Service Department)—इस विभाग की स्थापना सन 1968 मे की गयी थी। यह विभाग प्रधानमन्त्री के नियन्त्रण मे रहता है। इसके अध्यक्ष का 'सिविल सेवा मन्त्री' कहते है। विभाग के दैनिक काय का लार्ड-प्रिवी सील को प्रत्यायोजित कर दिया जाता है। उसकी सहायता के लिए एक ससदीय सचिव होता है। विभाग के स्थायी सचिव को

| मन्त्री | सिविल सेवक |
|---|---|
| वकील दार्शनिक या पत्रकार युद्ध विभाग की अध्यक्षता कर सकता है और कोई सेवा निवृत्त अध्यापक व्यापार विभाग की अध्यक्षता कर सकता है। | |
| **2. नीति निर्माता (Forms Policy)**—मन्त्री केबिनट का सदस्य होता है जो देश की राजनीतिक कार्यपालिका होती है। सामान्य नीति का निर्धारण केबिनेट द्वारा किया जाता है, जिसके आधार पर मन्त्री विभाग की नीति निर्धारित करता है। यह सत्य है कि मन्त्री नीति की मोटी रूप रेखा ही निश्चित करता है और उसे भी निश्चित करने मे उसे स्थायी कर्मचारियो के परामर्श, सुझाव और विकल्पो पर निर्भर रहना पड़ता है परन्तु अंतिम निर्णय मन्त्री का ही होता है। जब निर्णय ले लिया जाता है तो सिविल सेवको का कार्य उसे ईमानदारी से लागू करना होता है चाहे उनके व्यक्तिगत विचार कुछ ही रहे हो। | **2 नीति को लागू करने वाला (Implements Policy)**—सिविल सेवक मन्त्री का सहायक और सलाहकार होता है। वह नीति निर्धारित नहीं करता, वह नीति निर्धारण मे सहायता करता है। वह अपने राजनीतिक प्रमुख के लिए नीति सम्बन्धी विषयो पर सामग्री अर्थात् सूचनायें और आँकडे एकत्रित करता है, उनकी जाँच करता है, उन पर मनन करता है और परामर्श के रूप मे अपना मत और विकल्पो को मन्त्री के समक्ष प्रस्तुत करता है, जिसके आधार पर मन्त्री नीति सम्बन्धी निर्णय लेता है। मन्त्री सिविल सेवक से परामर्श लेने के लिए बाध्य नही परन्तु यदि वह परामर्श नही लेता तो उसे संसद, केबिनेट और सार्वजनिक स्थानो पर प्रश्नो का जवाब देने मे असुविधा हो सकती है। |
| मन्त्री का काम, जैसाकि सर लेविस ने कहा है, "विभाग का संचालन करना नहीं, उसका काम केवल यह देखना है कि विभाग ठीक चल रहा है या नही।" | सिविल सेवक प्रशासन का वास्तविक प्रबन्ध करते हैं। वे विभाग का प्रबन्ध करने में मन्त्री की उसी प्रकार सहायता करते है जिस प्रकार पत्नी परिवार का संचालन करने मे पति की सहायता करती है। |
| मन्त्रियो की कुल संख्या 100 से अधिक नही होती। इनमे मन्त्री, उपमन्त्री, राज्य मन्त्री आदि मन्त्री शामिल होते है। | सिविल सेवको की संख्या लाखो मे होती है। इनमे सचिव सबसे उच्च |

## सिविल सेवा की विशेषताएँ
## (Characteristics of Civil Service)

ब्रिटिश सिविल सेवा की प्रमुख विशेषतायें निम्न है—

| | |
|---|---|
| 1 व्यवसायी या विशेषज्ञ। <br> 2 गैर-राजनीतिक या राजनीतिक रूप से तटस्थ। <br> 3 स्थायी। <br> 4 अनुत्तरदायी। <br> 5 सहायक या सलाहकार। | इन सभी बिन्दुओ की विस्तृत व्याख्या इस अध्याय मे "मन्त्री और सिविल सेवक मे अन्तर" और सिविल सेवा के कार्यो के शीषकों के अन्तर्गत की गई है। अत इनका अध्ययन उन्ही स्थानो पर कीजिए। |

## सिविल सेवा के कार्य
## (Functions of the Civil Service)

सिविल सेवा के मुख्य कार्य निम्न हैं—

1 नीति निर्माण मे सहायक—सिविल सेवा के उच्च एव वरिष्ठ पदाधिकारी नीति निर्माण मे मन्त्रियो की सहायता करते हैं। "वे नीति सम्बन्धी सामग्री अर्थात् तथ्यो, सूचनाओ एव आंकडो को एकत्रित करते है, उनकी जाँच करते है तथा ज्ञान और अनुभव के आधार पर उस पर अपना मत प्रकट करते है, जिसके आधार पर मन्त्री नीति सम्बन्धी निर्णय लेते हे।" मन्त्रियो के पास विवरणो का अध्ययन करने के लिए न समय होता ह और न विशेष ज्ञान। मन्त्रियो को विभाग के पूर्व के निर्णयो एव प्रशासनिक कठिनाइयो का पूरा आभास नही होता। अत वे विशेष तकनीकी प्रशासनिक ज्ञान के लिए उच्च एव वरिष्ठ सिविल सेवको पर निर्भर करते है। सिविल सेवा नीति की निरन्तरता और समानुरूपता को बनाये रखने म सहायता करती ह तथा उसकी वाछनीयता और प्राप्यता का सुझाव भी देती ह। जब कभी, जैसाकि फुल्टन रिपोर्ट ने स्वीकार किया था, नयी सामाजिक सुरक्षा नीति, प्रतीक्षा नीति अथवा राष्ट्रीय परिवहन नीति अपनाई जानी है तो उसमे प्रमुख भूमिका सिविल सेवा की होती है। एफ ई डेल ने कहा है कि, "महान स्थायी पदाधिकारियो का सबसे महत्त्वपूर्ण काय मन्त्रियो द्वारा लिए गय निर्णयो को लागू करना ही नही बल्कि उन्ह परामश देना है कि व क्या निर्णय लें?"

2 विधि एवं उप विधि निर्माण मे सहायक—ब्रिटिश ससद मे अधिकांश विधेयक मन्त्रियो द्वारा प्रस्तुत किय जाते हैं जिनके प्रारूप को सिविल सवको द्वारा

| मन्त्री | सिविल सेवक |
|---|---|
| है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य के रूप में वह मन्त्रिमण्डल की नीतियों के लिए संसद के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होता है। विभागीय अध्यक्ष के रूप में वह न केवल विभागीय नीतियों के लिए बल्कि विभाग के स्थायी कर्मचारियों के कार्यों एवं गलतियों के लिए भी निजी रूप से उत्तरदायी होता है। जब कभी विभाग विपक्ष के आक्रमण का शिकार होता है तो मन्त्री को ही उसका बचाव करना होता है। जब कभी संसद मन्त्रिमण्डल या विभाग की नीतियों को स्वीकार नहीं करती तो उसे ही त्यागपत्र देना पड़ता है। | होते है। वे गुमनामी की आड में अपनी शक्ति और प्रभाव का प्रयोग करते है। उन्हे अपने कार्यों का बचाव संसद में नहीं करना पड़ता। जब कभी वे विपक्ष के आक्रमण का शिकार होते हैं तो मन्त्री ही उन्हे सुरक्षा प्रदान करता है। रैम्जे म्योर ने ठीक कहा है कि "नौकरशाही मन्त्रीय उत्तरदायित्व के पीछे पनपती है।" |

## मन्त्री और सिविल सेवकों के सम्बन्ध
## (Relation between the Minister and the Civil Servants)

मन्त्री और सिविल सेवकों के संबंध के बारे में दो प्रकार विचार पाये जाते है। एक विचार यह है कि दोनों एक दूसरे के पूरक है। दोनों के मधुर सम्बन्ध विभाग की कुशलता और उद्देश्यों की पूर्ति के लिए आवश्यक है। दूसरा विचार यह है कि मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व की आड में नौकरशाही फैंकन्स्टीन के दैत्य की भांति पनपी और विकसित हुई है और वह अब अपने उत्पादकों को ही निगल (खा) जाना चाहती है।

जो लेखक इस विचार का समर्थन करते है कि मन्त्री और सिविल सेवक एक दूसरे के पूरक है उनका कहना है कि दोनों विभाग को विशिष्ट सेवायें प्रदान करते है। एक (मन्त्री) विभाग को राजनीतिक आधार प्रदान करता है तो दूसरा (सिविल सेवक) उसे कुशलता प्रदान करता है, यदि एक विभाग के बाह्य कार्यों की देखभाल करता है तो दूसरा विभाग के आन्तरिक कार्यों की देखभाल करता है, यदि एक विभाग की नीतियों को निर्धारित करता है तो दूसरा उन नीतियों के निर्धारण के लिए आवश्यक सामग्री प्रदान करता है, यदि एक नीतियों को मोटी रूप रेखाओं में, यदि एक नीतियों के सम्बन्ध निर्धारित करता है तो दूसरा उनका दार्शनिकता में, ...

## सिविल सेवा की विशेषताएं
## (Characteristics of Civil Service)

ब्रिटिश सिविल सेवा की प्रमुख विशेषतायें निम्न हैं—

| | |
|---|---|
| 1 व्यवसायी या विशेषज्ञ ।<br>2 गैर-राजनीतिक या राजनीतिक रूप से तटस्थ ।<br>3 स्थायी ।<br>4 अनुत्तरदायी ।<br>5 सहायक या सलाहकार । | इन सभी बिन्दुओ की विस्तृत व्याख्या इस अध्याय मे "मन्त्री और सिविल सेवक मे अन्तर" और सिविल सेवा के कार्यों के शीर्षको के अन्तगत की गई है । अत इनका अध्ययन उन्ही स्थानो पर कीजिए । |

## सिविल सेवा के कार्य
## (Functions of the Civil Service)

सिविल सेवा के मुख्य काम निम्न है —

**1 नीति निर्माण मे सहायक**—सिविल सेवा के उच्च एव वरिष्ठ पदाधिकारी नीति निर्माण मे मन्त्रियो की सहायता करते है । 'वे नीति सम्बन्धी सामग्री अर्थात् तथ्यो, सूचनाओ एव आकडो का एकत्रित करते है, उनकी जाँच करते है तथा ज्ञान और अनुभव के आधार पर उन पर अपना मत प्रकट करते है, जिसके आधार पर मन्त्री नीति सम्बन्धी निर्णय लेते है ।" मन्त्रियो के पास विवरणो का अध्ययन करने के लिए न समय होता है और न विशेष ज्ञान । मन्त्रियों को विभाग के पूर्व के निर्णयो एव प्रशासनिक कठिनाइयो का पूरा आभास नही होता । अत वे विशेष तकनीकी प्रशासनिक ज्ञान के लिए उच्च एव वरिष्ठ सिविल सेवको पर निर्भर करते है । सिविल सेवा नीति की निरन्तरता और समानुरूपता को बनाये रखने मे सहायता करती है तथा उसकी वाछनीयता और साध्यता का सुझाव भी देती है । जब कभी, जैसाकि फुल्टन रिपोर्ट ने स्वीकार किया था, नयी सामाजिक सुरक्षा नीति, प्रतीक्षा नीति अथवा राष्ट्रीय परिवहन नीति अपनाई जानी है तो उसमे प्रमुख भूमिका सिविल सेवा की होती है । एफ ई डेल ने कहा है कि, "महान स्थायी पदाधिकारियो का सबसे महत्त्वपूर्ण काय मन्त्रियो द्वारा लिए गये निर्णयो को लागू करना ही नही बल्कि उन्हे परामर्श देना है कि वे क्या निर्णय ले ?"

**2 विधि एव उप विधि निर्माण मे सहायक**—ब्रिटिश ससद मे अधिकांश विधेयक मन्त्रियो द्वारा प्रस्तुत किये जाते है जिनके प्रारूप को सिविल सेवको द्वारा

पर स्पष्ट है वह कमठ, कुशल और अनुभवी है, वह निर्णय लेने से घबराता नहीं और उसका प्रभावपूर्ण व्यक्तित्व है तो वह न केवल अपने विभाग पर अपने व्यक्तित्व की छाप छोड़ देगा बल्कि सिविल सेवक भी ऐसे मन्त्री के अधीन और निर्देशन में काय करना पसन्द करेंगे। परन्तु यदि मन्त्री पूर्णत नौसिखिया है, निर्णय लेने से घबराता है और उसका व्यक्तित्व प्रभावपूर्ण नहीं तो वह सिविल सेवकों के हाथ की कठपुतली मात्र बन कर रह जायेगा। उदाहरणत जहां कारागार आयुक्त (Prison Commissioner) सर हेल्ड स्काट का अपने मन्त्री पर प्रभाव अत्यधिक था वहां जर्मनी में ब्रिटिश राजदूत लार्ड वैन्सीटार्ट (Lord Vansittart) चेम्बरलेन की तुष्टिकरण की नीति को प्रभावित नहीं कर सका। यह कहा जाता है कि चर्चिल जैसे मन्त्री की विभाग में उपस्थिति मात्र से कर्मचारियों की भावनायें बदल जाती थीं।

उपर्युक्त वर्णन के बाद भी जहां तक वैधानिक स्थिति का सम्बन्ध है सिविल सेवक मन्त्री के अधीन होते हैं और उन्हें उसके निर्णयों और निर्देशों का पालन करना पड़ता है। कुशल और विशेषज्ञ होते हुए भी वे मन्त्री की उपेक्षा नहीं कर सकते और उन्हें उसके द्वारा निर्धारित नीति को लागू करना पड़ता है यद्यपि वे उसे उदासीन या धीमी गति से लागू कर उसे ध्वस्त या बेकार बना सकते हैं।

**"क्या ब्रिटिश संसद मन्त्रियों के हाथ में और मन्त्री स्थायी कर्मचारी वर्ग के हाथ में खिलौने के समान हैं?"**

उक्त कथन के दो भाग हैं। एक भाग यह है कि ब्रिटिश संसद सर्वोच्च और शक्तिशाली होते हुए भी मन्त्रियों के हाथ का खिलौना है अर्थात् संसद मन्त्रियों के हाथों की कठपुतली है। दूसरा भाग यह है कि मन्त्री स्थायी कर्मचारियों (सिविल सेवकों) के हाथ का खिलौना है या कठपुतली मात्र है। जहां उक्त कथन का पहला भाग सत्य के निकट है वहां उसका दूसरा भाग केवल अर्द्ध-सत्य ही है।

प्रथम भाग की सत्यता का कारण यह है कि मन्त्री मन्त्रिमण्डल के सदस्य होते हैं और मन्त्रिमण्डल उस दल से सम्बन्ध रखता है जिसका संसद में बहुमत होता है। वर्तमान समय में दलीय निर्देशन, नियन्त्रण और अनुशासन इतना कठोर है कि संसद सदस्य अपनी स्वतन्त्रता खो बैठे हैं। दल के सचेतक दल के सदस्यों को मन्त्रिमण्डल की नीतियों का समर्थन करने के लिए सचेत करते रहते हैं। दलीय निर्देशों की उपेक्षा या दलीय नीतियों का विरोध सदस्यों के लिए आत्मघाती सिद्ध हो सकता है। कोई संसद सदस्य सामान्यत दल की नीतियों का विरोध करके अपना राजनीतिक भविष्य को समाप्त करना नहीं चाहता। अत संसद में दल की संसदीय बैठकों नीतियों का तो समर्थन करते हैं भले ही दलीय बैठकों या दल की ... में वे अपनी असहमति या नीतियों की आलोचना करते हों। संक्षेप में, जिस मन्त्रिमण्डल की पीठ पर संसदीय बहुमत का हाथ होता है वह मनमानी कर सकता है।

की प्रतिक्रिया को मन्त्रियो के समक्ष प्रस्तुत करती है तथा आवश्यकतानुसार उसमे सशोधन का सुझाव देती है।

6 प्रशासन मे आंगिक एकता लाने मे सहयोग—सिविल सेवा प्रशासन के विभिन्न विभागो मे सहयोग उत्पन्न करती है। इस तरह वह प्रशासन मे आंगिक एकता का प्रयास करती है।

उपर्युक्त वर्णन से स्पष्ट है कि सिविल सेवा का मुख्य कार्य मन्त्रियो के कार्यों मे सहायता करना है। इस पर भी उसके परामर्श का महत्त्व अत्यधिक है। जैसाकि रैम्जे म्योर ने कहा है कि "नौकरशाही (स्थायी कर्मचारी या सिविल सेवक) पिछली शताब्दी मे और विशेषत पिछली पीढी मे हमारी सरकार की पद्धति मे जितना अधिक जीवन्त और शक्तिशाली (Vital and potent) तत्त्व बन गयी है उतना पाठ्यपुस्तकें अनुभव नही करती। यह वास्तव मे हमारी पद्धति का प्रभावशाली और सक्रिय भाग बन गयी है। नौकरशाही की शक्ति न केवल प्रशासन मे अपितु विधि निर्माण और वित्त के क्षेत्र मे भी दिखाई देती है। यह न केवल विधियो को लागू करती है बल्कि उनकी रूप रेखा भी तयार करती है। यह करो से प्राप्त धन का खर्च ही नही करती बल्कि यह निर्णय भी लेती है कि उन्हे कितनी मात्रा मे लगाया जाये और कैसे एकत्रित किया जाये।"

## मन्त्री और सिविल सेवक मे अन्तर
## (Difference between Minister and Civil Servant)

मन्त्री और सिविल सेवक मे अन्तर को निम्न तालिका द्वारा अभिव्यक्त किया जा सकता है—

| मन्त्री | सिविल सेवक |
|---|---|
| 1 अव्यवसायी (Amateur)—मन्त्री की नियुक्ति का आधार व्यावसायिक ज्ञान नही होता बल्कि राजनीतिक होता है। उसे मन्त्री पद इसलिए प्राप्त होता है कि उसे ससदीय जीवन का लम्बा अनुभव होता है और वह उस दल का सदस्य होता है जिसे कॉमन सभा मे बहुमत प्राप्त होता है। मन्त्री जिस विभाग की अध्यक्षता करता है हो सकता है उसे उसके बारे मे कोई विशेष ज्ञान या जानकारी ही प्राप्त न हो। उदाहरणत कोई | 1 व्यवसायी (विशेषज्ञ Expert)—सिविल सेवक की नियुक्ति का मुख्य आधार उसकी योग्यता, विशेष ज्ञान और अनुभव होता है। वर्तमान समय में उच्च प्रशासनिक सिविल सेवको की नियुक्ति योग्यता परीक्षा, सिविल सेवा चयन बोर्ड (CSSB) द्वारा चयन और अन्तिम चयन बोर्ड (FSB) द्वारा चयन के आधार पर होती है। |

व्यवहार मे ससद की शक्तियाँ औपचारिक मात्र बन कर रह गयी है। प्रथम, ससद अपनी शक्ति का प्रयोग करने मे असक्षम है, क्योकि मन्त्रिमण्डल की पीठ पर ससद के बहुमत का हाथ रहते कोई ससद उसके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित नहीं कर सकती। दूसरे, मन्त्रिमण्डल ससद मे पराजित होने के स्थान पर सीधे निर्वाचक मण्डल से अपील करना पसन्द करता है अर्थात् मन्त्रिमण्डल ससद को भग करवा कर निर्वाचन कराना पसन्द करता है। जैसाकि एन्थनी एच बिच ने कहा है कि "सरकारें ससद द्वारा पराजित नहीं होती। वे निर्वाचक मण्डल द्वारा पराजित होती है। जिस सरकार के ससद मे पराजित होने की सम्भावना होती है वह पहले ही त्यागपत्र दे देती है अथवा ससद को भग करवा देती है।"

उक्त कथन के दूसरे भाग का समर्थन करने वाले अर्थात् मन्त्रियों को स्थायी कर्मचारी वर्ग (सिविल सेवकों) के हाथों की कठपुतली मानने वाले लेखकों मे प्रमुख है जार्ज बर्नार्ड शा और रेम्जे म्योर। इनका विश्वास है कि मन्त्री नौसिखिये होते है, उन्हें विभागों का ज्ञान नहीं होता, उनका अधिकाश समय दल की बैठकों मे, मन्त्रिमण्डल की बैठकों मे, ससद मे, जन सम्पर्क के कार्यों मे, अपने निर्वाचन क्षेत्र का पोषण करने आदि मे व्यतीत हो जाता है। अत वे विभाग के कार्यों का ओर पूरा ध्यान देने मे असमर्थ होते है। परिणामस्वरूप उन्हें विभाग के कार्यों के लिए अपने स्थायी कर्मचारियों पर निर्भर करना पडता है। इसके अतिरिक्त, मन्त्री विभाग के राजनीतिक अध्यक्ष होने से अस्थायी होते है। वे आते और चले जाते है। सिविल सेवक विभाग के स्थायी सदस्य होते है। उन्हें विभाग की परम्पराओं और पूर्व के निर्णयों का ज्ञान होता है। अत वे ही नीति को निरन्तर, और निश्चित बनाने मे सहायक ही नहीं होते बल्कि उसे निर्देशन देने की स्थिति मे होते है।

लेखकों की उक्त धारणा भ्रामक ही नहीं बल्कि गलत धारणाओं पर आधारित है। अच्छी से अच्छी स्थिति मे वह अर्द्ध सत्य ही हो सकती है।

प्रथम मन्त्रियों को पूर्णत नौसिखिया या अनुभवहीन मान लेना गलत है। किसी भी मन्त्री को मन्त्रिमण्डल की सदस्यता अर्थात मन्त्री पद सहसा प्राप्त नहीं होता। मन्त्री पद प्राप्त करने से पूर्व उसे शिक्षार्थी के रूप मे अर्थात ससद सदस्य के रूप मे एक लम्बा समय गुजारना पडता है। उसे मन्त्री पद तभी प्राप्त होता है जब उसे विधायी प्रक्रिया का पर्याप्त अनुभव प्राप्त हो जाता है और वह ससद की स्थायी और अस्थायी समितियों का सदस्य रह चुका होता है। अत स्थायी कर्मचारी अर्थात् प्रशासनिक विशेषज्ञ मन्त्रियों के लिए आवश्यक सामग्री तो अवश्य जुटाते है परन्तु वे मन्त्री को सरलता से उल्लू नहीं बना सकते।

दूसरे, यह मान लेना गलत है कि मन्त्री के पास कोई ज्ञान नहीं होता। निस्सन्देह मन्त्री के पास विशेष या तकनीकी ज्ञान का अभाव होता है परन्तु उनमें

| मन्त्री | सिविल सेवक |
|---|---|
| | पदाधिकारी होता है और पटवारी या टैक्स एकत्रित करने वाला निम्न पदाधिकारी होता है। |
| 3. राजनीतिक (Political)—मन्त्री किसी न किसी राजनीतिक दल का सदस्य होता है। उसका निर्वाचन प्राय दल के आधार पर होता है। अत संसद के अन्दर व बाहर दलीय नीतियों का समर्थन करना तथा दलीय हितों की रक्षा करना उसका परम कर्त्तव्य होता है। वस्तुत मन्त्री का अस्तित्व दलीय समर्थन पर निर्भर करता है। | 3 गैर राजनीतिक (Non-Political)—सिविल सेवक गैर राजनीतिक व्यक्ति होते हैं। वे किसी राजनीतिक दल के सदस्य नहीं होते। वे इस या उस दल की नीतियों का समर्थन या विरोध नहीं करते। *उनका व्यवहार निष्पक्ष और तटस्थ* होता है। उनका भाग्य किसी दल के भाग्य के साथ जुड़ा हुआ नहीं होता। किसी दल के सत्तारूढ़ होने या सत्ता से पदच्युत होने से उनकी स्थिति पर कोई अनुकूल या प्रतिकूल प्रभाव नहीं पड़ता। उनका कर्त्तव्य प्रत्येक प्रकार की सरकार की निष्ठा-पूर्वक सेवा करना है। |
| 4 अस्थायी (Temporary)—राजनीतिक होने से मन्त्री का पद अस्थायी होता है। वह उस समय तक अपने पद पर बना रह सकता है जिस समय तक संसद में उसके दल का बहुमत बना रहता है। जैसे ही उसके दल का बहुमत संसद में समाप्त हो जाता है या सरकार के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पारित हो जाता है तो मन्त्री को मन्त्रिमण्डल सहित त्यागपत्र देना पड़ता है या नव निर्वाचन कराने पड़ते हैं। | 4 स्थायी (Permanent)—गैर राजनीतिक होने से सिविल सेवक अपने पद पर स्थायी रूप से बने रहते हैं। राजनीतिक समर्थन या विरोध का झोंका उन्हें विचलित नहीं करता। वे सेवानिवृत्ति की आयु तक अपने पद पर बने रहते हैं। जैसाकि मुनरो ने कहा है कि मन्त्रि-मण्डल और संसद आते और चले जाते हैं, परन्तु स्थायी कर्मचारी टेनीसन की सरिता की भाँति अपने मार्ग पर शान्तिपूर्वक चलते रहते हैं।" |
| 5 उत्तरदायी (Responsible)—मन्त्री का उत्तरदायित्व दोहरा होता | 5 अनुत्तरदायी (Irresponsible)—सिविल सेवक गुमनाम या अनाम |

## सिविल सेवा का महत्त्व

### (Importance of the Civil Service)

सिविल सेवा का महत्त्व स्वय सिद्ध है। उन्नीसवी शताब्दी मे लार्ड सेलिसबरी इस बात का घमण्ड कर सकता था कि विदेश विभाग से सम्बन्धित सभी पत्रों को उसने स्वय लिपिबद्ध किया था परन्तु बीसवी शताब्दी के उत्तरार्द्ध म इस बात की कल्पना भी असम्भव है। प्रथम, राज्य के कार्यों का क्षेत्र अत्यधिक बढ गया है। दूसरे, विषयो की प्रकृति विशेष एव तकनीकी ज्ञान की माग करती है जिसका मन्त्रियो के पास अभाव होता है। तीसरे, मन्त्रियो का अधिकाश समय दल के कार्यों म, कैबिनेट एव ससद की बैठको मे तथा अन्य सामाजिक कार्यों मे व्यतीत हो जाता है। अत विभाग के कार्यों की ओर ध्यान देने का उनके पास समय का अभाव रहता है। परिणामस्वरूप उन्हे अपने स्थायी सचिवो पर अत्यधिक निभर करना पडता ह वे ही विषयो से सम्बन्धित सूचनायें एकत्रित करते है, उनका मनन करते हैं और निष्कर्ष निकालकर अर्थात अपने मत को परामश के रूप मे मन्त्री के समक्ष प्रस्तुत करते है। इसी परामश के आधार पर मन्त्री निणय लेते है। स्थायी सचिवो अर्थात् कर्मचारियो के महत्त्व पर प्रकाश डालते हुए फाइनर ने लिखा है कि "सरकार का राजनीतिक पक्ष कितनी ही मजबूती से सगठित किया जाये, हमारी राजनीतिक विचारधाराए कितनी ही व्यापक क्यो न हो, हमारा नेतृत्व और कमाण्ड कितनी ही उच्चकोटि का क्यो न हो, इन सब चीजो का कोई प्रभाव नही होता जब तक एक वर्ग ऐसे कमचारियो का उपलब्ध न हो जो इस शक्ति और बुद्धि के कोष को व्यक्तिगत मामलो मे कार्यान्वित करने मे कुशल हो और विशेष कर इसी के लिए स्थायी रूप मे नियुक्त हो।" म्यूनैन ने भी कहा है कि "यदि मन्त्रिमण्डल इगलिश शासन व्यवस्था का शीर्षबिन्दु है तो सिविल सेवा ही उस व्यवस्था को सम्भव बनाती है।" सिविल सेवक ही शासन का जनता और समाज के निकट सम्पर्क म लाते है। जहा वे शासन की नीतियों एव कार्यों के उद्देश्यो को जनता को समझाने का प्रयास करते हैं वहा वे जन साधारण की आकाक्षाओ, आवश्यकताओ और कठिनाइयो को सरकार तक पहुँचाते है। सक्षेप मे किसी भी सरकार की उपलब्धियां सिविल सेवको की कमठता, कुशलता, योग्यता और निष्पक्षता पर निभर करती है।

### समीक्षा प्रश्न

1 "कोई भी शासन कुशल लोक सेवा के बिना काय नहीं कर सकता।" इस कथन की दृष्टि म ब्रिटेन म लोक सेवा की भर्ती, महत्त्व और भूमिका का विवचन कीजिए।

लीन उद्देश्यो की प्राप्ति से सन्तुष्ट रहता है तो दूसरा नीतियो की निरन्तरता और निश्चितता से सम्बन्धित रहता है। यद्यपि सिविल सेवको मे परामर्श वैधानिक बाध्यता नही परन्तु यह परामर्श सर्वदा लिया जाता है और प्राय उसका अनुसरण किया जाता है अन्यथा असुविधा और विपत्ति का सामना करना पडता है। अत जितनी मात्रा मे दोनो मे मधुरता के सम्बन्ध होगे उतनी मात्रा मे सार्वजनिक उद्देश्यो की पूर्ति की सम्भावना होगी। डा० बेवरिज ने मन्त्री और स्थायी कर्मचारियो के सम्बन्धो की तुलना विक्टोरिया काल के पति-पत्नी के सम्बन्धो से की है। मन्त्री परिवार का मुखिया होता है, सभी सार्वजनिक कार्य उसी के नाम पर होते है। वह परिवार के लिए बोलता और मत प्रकट करता है। पति की भांति औपचारिक रूप से वह सभी महत्त्वपूर्ण मुद्दो पर निर्णय लेता है। परन्तु वह यह सब कुछ पत्नी के परामर्श पर ही करता है या उसे करना चाहिए अन्यथा उसे असुविधा का सामना करना पडता है। परिवार के प्रबन्ध का वास्तविक भार पत्नी पर होता है। वह सभी को व्यवस्थित रखती है और इस बात की ओर विशेष ध्यान देती है कि जब पति (मन्त्री) संसद या मन्त्रिमण्डल की बैठको मे हिस्सा लेने जाता है तो वह पूरी तरह से लैस हो। दूसरी ओर, पति पत्नी को बाह्य आक्रमणों से सुरक्षा प्रदान करता है अर्थात् मन्त्री सिविल सेवक को विपक्ष के आक्रमण से सुरक्षा प्रदान करता है। इस तरह मन्त्री और सिविल सेवक दोनो एक-दूसरे के पूरक है।

दूसरे विचार का समर्थन करने वालो का कहना है मन्त्री के पास समय, तकनीकी ज्ञान और विशेष ज्ञान का अभाव रहता है। अत मन्त्री की सिविल सेवक पर निर्भरता, जो एक विशेषज्ञ और कुशल पदाधिकारी होता है तथा जिसे विभाग के पूर्व के निर्णयो और परम्पराओ का ज्ञान होता है, अत्यधिक होती है। कुछ स्थितियो मे तो मन्त्री की निर्भरता इतनी अधिक होती है कि वे उसे अपने इशारो पर नचाने की स्थिति मे होते है। अच्छी से अच्छी स्थिति मे मन्त्री नीति की मोटी रूप-रेखा प्रस्तुत कर सकता है और विवरणो के लिए उसे सिविल सेवकों पर निर्भर करना पडता है। मुनरो ने ठीक लिखा है कि "चाहे प्रशासन हो, विधान हो या वित्त हो नौकरशाही की शक्ति अत्यधिक है।" लार्ड हेवर्ट ने नौकरशाही की बढती हुई शक्ति को 'नवीन तानाशाह" की संज्ञा दी है। उसका कहना है कि "इस प्रवृत्ति ने विभाग को संसद से भी अधिक शक्तिशाली बना दिया है। वे अब न्यायालयों के अधिकार क्षेत्र से बाहर होते जा रहे हैं।" सिडनी और बेटरीश वब ने तो लिखा है कि वास्तव मे इंगलैण्ड का शासन मन्त्रिमण्डल या व्यक्तिगत मन्त्रियों के द्वारा नहीं चलाया जाता बल्कि सिविल सेवकों के द्वारा चलाया जाता है। मन्त्री केवल काठ की गुडिया है।"

मन्त्री और सिविल सेवकों के वास्तविक सम्बन्ध बहुत कुछ सम्बन्धित व्यक्तियों व व्यक्तित्व के ऊपर निर्भर करते हैं। यदि मन्त्री के विचार किसी विषय

# 9

# संसद
## (The Parliament)

> ब्रिटिश ससद "जो चाहे सो कर सकती है और मनुष्यकृत विधि द्वारा जो परिणाम प्राप्य हैं उन्हे प्राप्त कर सकती है।"
>
> — क्विन्टिन हॉग

ब्रिटिश ससद् के तीन अ ग है—साम्राज्ञी, लार्ड सभा और कॉमन सभा। तीनो अ ग मिलकर विधि-निर्माण के कार्य को पूरा करते है। ससद् के दोनो सदनो की बैठके वेस्टमिन्स्टर महल मे पृथक् पृथक् रूप से होती है। दोनो सदनो का निर्माण पृथक् पृथक सिद्धान्तो के आधार पर होता है। जहाँ लार्ड सभा मुख्यत आनुवशिक सदन है वहाँ कॉमन सभा लोक सदन है। ससद् के अन्दर कॉमन सभा की स्थिति प्रमुख है। सन् 1911 और 1949 के ससदीय अधिनियमो न लार्ड सभा को एक अस्थायी देरी करने वाला सदन मात्र बना दिया है। ससदीय विधियो पर न कार्यपालिका वीटो लागू होता है और न न्यायिक वीटो।

### ससदीय सर्वोच्चता
### (Parliamentary Supremacy)

ससद् की सम्प्रभुता को विविध नामो स पुकारा जाता है। इसे विधायी सर्वोच्चता और ससदीय सर्वोच्चता का सिद्धात भी कहा जाता है। जहाँ डायसी जैसे लेखक विधायी सर्वोच्चता का सिद्धात कहते है वहा बेज और फिलिप्स जैसे लेखक ससद् की सम्प्रभुता के स्थान पर विधायी सर्वोच्चता की शब्दावली को ही ससदीय सर्वोच्चता का प्रयोग करना अधिक उपयुक्त समझते है।

**अर्थ एव प्रकृति (Meaning and Nature)**—ससद् ब्रिटिश सवैधानिक व्यवस्था की केन्द्र है इसीलिए वहा ससद की सम्प्रभुता अथवा विधायी सर्वोच्चता या ससदीय सर्वोच्चता शब्द का प्रयोग किया जाता है। इसे मुख्यत निम्न अर्थों म प्रयुक्त किया जाता है—

1 विधि-निर्माण की असीम शक्ति अर्थात् ससद् की विधायी क्षमता पर कोई सवैधानिक या साविधिक सीमाएँ नही। ससद किसी प्रकार की विधि या

मन्त्रिमण्डल नीति, प्रशासन, विधान और वित्त के क्षेत्र में जिस वास्तविक शक्ति का प्रयोग करता है उसने संसद की शक्तियों को ग्रस्त कर लिया है। प्रथम नीति के आरम्भन की शक्ति मन्त्रिमण्डल के पास है संसद के पास नहीं। जैसाकि बार्कर ने कहा है कि मन्त्रिमण्डल 'नीति का चुम्बक है। लास्की का कहना है कि मन्त्रिमण्डल "प्रवृत्ति की धारा को प्रेरित करता है।" निस्सन्देह संसद के निजी सदस्य अर्थात् गैर-सरकारी सदस्य संसद में विधि सम्बन्धी प्रस्तावों को प्रस्तुत कर सकते हैं परन्तु उनके पारित होने की तब तक सम्भावना नहीं जब तक उन्हें मन्त्रिमण्डल का समर्थन प्राप्त नहीं होता। दूसरे, मन्त्रिमण्डल प्रशासन के क्षेत्र में विधियों को लागू करता है, विभागों में समन्वय उत्पन्न करता है तथा भेदों को दूर करता है। जैसाकि हार्वे और बेदर ने कहा है कि मन्त्रिमण्डल "एक ऐसा यन्त्र है जो सारे ब्रिटिश संविधान को सम्बद्धता प्रदान करता है और लोकतान्त्रिक सरकार को संगठित करने के आधार के रूप में शक्तियों के पृथक्करण के विकल्प का प्रतिनिधित्व करता है। तीसरे, विधान के क्षेत्र में मन्त्रिमण्डल संसद का नेतृत्व करता है, उसका निर्देशन और मार्गदर्शन करता है। मन्त्रिमण्डल ही संसद के विधायी कार्यक्रम को निश्चित करता है, विधियों के प्रारूपों को तैयार करता है, और संसद में प्रस्तुत कर उन्हें पारित करवाता है। वस्तुतः मन्त्रिमण्डल ही इस बात को निर्धारित करता है कि कौन कौन-सी विधियां पारित की जायेंगी, कौन कौन से संशोधन पारित किये जायेंगे, कौन-कौन-से कर लगाये जायेंगे और कौन-कौन-सी सन्धियां और समझौते किये जायेंगे। संसद तो आज मन्त्रिमण्डल की इच्छाओं का पंजीकृत करने वाली एक निकाय मात्र बन कर रह गयी है। जहां कार्टर, रने और हज मन्त्रिमण्डल को 'लघु व्यवस्थापिका' कहना पसन्द करते हैं वहां बेजहाट उसे 'स्वयं में संसद' कहना पसन्द करता है। मन्त्री प्रदत्तायोजित विधान के माध्यम से अर्थात् सविधियों के अन्तर्गत बनाये गये नियमों, विनियमों, उपनियमों के माध्यम से अर्द्ध-विधायी और प्रशासनिक न्याय के माध्यम से अर्द्ध-न्यायिक शक्तियों का प्रयोग करते हैं। चौथे, वित्त पर मन्त्रिमण्डल का पूर्ण नियन्त्रण होता है। बजट वित्त मन्त्रालय द्वारा तैयार किया जाता है और उसे कामन सभा में वित्त मन्त्री (चांसलर आफ द एक्सचेकर) द्वारा प्रस्तुत किया जाता है और वह संसद द्वारा वैसे ही पारित हो जाता है जैसे उसे संसद में प्रस्तुत किया जाता है। जैसाकि मुनरो ने कहा है कि "यदि ब्रिटिश बजट को केबिनेट की स्वीकृति मिलने के बाद संसद में प्रस्तुत किये बिना भी लागू कर दिया जाय तो उसके अन्तिम आंकड़ों में कोई बड़ा अन्तर नहीं आयगा।"

निस्सन्देह मन्त्रिमण्डल संसद के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होता है और संसद उसे प्रश्नों, पूरक प्रश्नों, स्थगन प्रस्तावों और निन्दा प्रस्तावों द्वारा आड़े हाथों ले सकती है। यदि आवश्यक हो तो संसद मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित करके उसे पद त्यागने के लिए बाध्य कर सकती है। परन्तु

ढग से प्राप्त कर लिया गया है तो उसे रद्द करके ठीक करना ससद् का काय है, न्यायालय का नही। जब तक वह विधि विद्यमान है न्यायालय उसे लागू करने के लिए बाध्य है।

**ससदीय सर्वोच्चता के उदाहरण (Illustrations of Parliamentary Supremacy)**—ससदीय सर्वोच्चता के सिद्धान्त को निम्न उदाहरणा द्वारा और अधिक अच्छी तरह से समझा जा सकता है—

**1 ससद् की अवधि को बढाने एव कम करने की शक्ति**—ससद अधिनियम द्वारा अपनी अवधि को बढा भी सकती है और कम भी कर सकती है। उदाहरणत ससद् ने 1715 के सप्तवर्षीय अधिनियम द्वारा अपनी अवधि को तीन वष से बढा कर सात वर्ष कर दिया था। सन् 1911 के ससदीय अधिनियम द्वारा अपनी अवधि को कम करके पाँच वष कर दिया था। दो महायुद्धो के समय ससद की अवधि को बढाया गया था। उदाहरणत जिस ससद् को 1910 मे निर्वाचित किया गया था उसे 1918 मे विघटित किया गया। ससद् ने पाच बार अपनी अवधि को बढाया था। इसी प्रकार जिस ससद् को 1935 मे निर्वाचित किया गया था उसकी अवधि को 1945 तक बढाया गया था।

**2 उत्तराधिकार सम्बन्धी नियमो के निर्माण की शक्ति**—ससद् ने सन् 1700 के उत्तराधिकार सम्बन्धी अधिनियम और 1936 के पद त्याग सम्बन्धी अधिनियम द्वारा सम्प्रभु पद के उत्तराधिकार सम्बन्धी नियमो को निर्मित किया है।

**3 ससद के सदनों की रचना एवं शक्तियो मे परिवतन करने की शक्ति**—ससद ने अधिनियमो द्वारा सदनो की रचना एव शक्तियो मे अनेक बार परिवतन किये है। उदाहरणत ससद ने 1832, 1867, 188-, 1918, 1928, 1948 और 1969 के अधिनियमो द्वारा कॉमन सभा की रचना मे परिवतन किये है अर्थात् मताधिकार और मतदान की आयु मे परिवतन किय गये है। इसी प्रकार 1958 और 1963 के पीयरेज अधिनियमो द्वारा ससद ने लाड सभा की रचना मे परिवतन किये है अर्थात् इन अधिनियमो द्वारा ससद ने जहा आजीवन पीयरज की व्यवस्था की है वहा आनुवशिक पीयरज के परित्याग की व्यवस्था भी की है। सन् 1911 और 1949 के ससदीय अधिनियमो ने लाड सभा की शक्तियो के पर ही कतर दिये हैं। वतमान समय मे, इन अधिनियमो की व्यवस्थाओ के अ तगत लाड सभा की स्वीकृति के बिना भी कॉमन सभा द्वारा स्वीकृत विधेयकों को लागू करना सम्भव है।

**4 इनडेमनिटि एक्ट एव पूवव्यापी विधान (Indemnity Act and Retrospective Legislation)**—ससद अधिनियम द्वारा अवैध कार्यों को वैध बना सकता है तथा विधान को पूवव्यापी बना सकती हैं अर्थात् किसी विधि को भूतकाल से लागू कर सकती है। उदाहरणत प्रथम महायुद्ध के दौरान सरकार ने

पास सामान्य ज्ञान तो होता ही है। संसद की लम्बे समय तक सदस्यता स्वयं मे एक अनुभव होती है। अतः वह निर्णय लेने, निर्देशन देने और आदेशो को अनुपालना कराने की स्थिति मे होता है। मन्त्री का जीवन सार्वजनिक जीवन होता है। वह निर्वाचन अर्थात् जनमत के बल पर जीत कर आता है। अतः वह इस बात का पता लगा सकता है कि नीति का सर्वसाधारण पर अनुकूल या प्रतिकूल प्रभाव पडेगा। मन्त्री इस मानदण्ड के आधार पर स्थायी कर्मचारियो के सुझावो, विकल्पो और परामर्श के औचित्य-अनौचित्य का परीक्षण कर सकता है।* यदि परामर्श अनुचित है या तथ्यो द्वारा सिद्ध नही होता तो वह उन्हे फटकार दे सकता है। इस बात की उपेक्षा नही की जा सकती कि नीति सम्बन्धी निर्णय मन्त्री के होते है और स्थायी कर्मचारियो का कार्य उन्हे लागू करना होता है। वे नीति-निर्माण मे सहायक है, उसके निर्धारक या निर्णायक नही।

तीसरे, शासन कला कोई चिकित्सा कला नही, यह शल्यक्रिया या कलाकार की कृति नही। कोई भी साधारण बुद्धि वाला साधारण व्यक्ति थोडे परिश्रम से इसे समझ सकता है। यदि मन्त्री मे थोडी भी कुशाग्र बुद्धि है तो वह स्थायी कर्मचारियो को रास्ता दिखा सकता है। प्रशासन मे बहुत कुछ सम्बन्धित व्यक्तियो के व्यक्तित्व पर निर्भर करता है। यदि मन्त्री प्रतिभाशाली है, यदि वह कुशाग्र बुद्धि और दूरदर्शी है, यदि उसकी मन स्थिति दृढ है, यदि विषयो पर उसके विचार स्पष्ट है, यदि वह अनुभवी है और निर्णय लेने वाला है तो शक्तिशाली से शक्तिशाली, कुशल और विशेषज्ञ कर्मचारी भी मन्त्री पर हावी नही हो सकता। इन गुणो से युक्त मन्त्री अपने विभाग पर अपने व्यक्तित्व की छाप छोडे बिना नही रहता। डिजरायली, लायड जार्ज, हैल्डेन और चर्चिल जैसे मन्त्रियो के बारे मे कहा जाता है कि विभाग मे उनकी उपस्थिति मात्र से कर्मचारियो की भावनाये बदल जाती थी। परन्तु यदि मन्त्री दुर्बल है और निर्णय लेने से घबराता है तो कर्मचारी ऐसे मन्त्री पर हावी हो सकते है।

चौथे, स्थायी कर्मचारी शक्तिशाली अवश्य होते है। उनकी उदासीनता किसी भी नीति का ध्वंस कर सकती है। परन्तु यह कहना मिथ्या है कि "प्रजातन्त्र उनके हाथो बिक चुका है" या "य राज्य के अन्दर राज्य है।" जैसाकि ऊपर कहा गया है मन्त्री विभाग का अध्यक्ष है और उसी के पास निर्णय शक्ति है, सिविल सेवक निर्णय लेने मे सहायक हो सकते है उसके निर्णायक नही। वस्तुत प्रजातान्त्रिक प्रशासन मे मन्त्री और सिविल सेवक दोनो की आवश्यकता है। दोनो एक दूसरे के पूरक है। यदि एक विभाग को लोकप्रिय बनाता है तो दूसरा कुशल।

उपर्युक्त वर्णन से स्पष्ट है कि जहा उक्त कथन का पहला भाग सत्य के निकट है वहा उसका दूसरा भाग अर्द्ध-सत्य ही है।

इगलैंड से भाग गया तो ससद ने 1689 के अधिकार पत्र द्वारा निश्चित कर दिया कि सम्राट किन शर्तों पर राज्य करेगा अर्थात् ससद ने क्राउन के विशेषाधिकारों को सीमित कर दिया था।

(iii) ससद न्यायालय को न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति प्रदान कर सकती है जैसाकि 1965 के राष्ट्रीय जीवन बीमा अधिनियम मे अधिनियम की कुछ धाराओ को न्यायालय म चुनौती देने का अधिकार दिया गया है।

(iv) ससद ग्रेट ब्रिटेन को किसी अन्तर्राष्ट्रीय समुदाय की सदस्यता ग्रहण करने की आज्ञा दे सकती है जैसाकि 1972 के यूरोपीय समुदाय अधिनियम द्वारा ग्रेट ब्रिटेन को यूरोपीय आर्थिक समुदाय का सदस्य बनने की आज्ञा दी गयी है।

(v) ससद सरकार को प्रत्यायोजित शक्तियां प्रदान कर सकती है।

(vi) ससद यूनाइटेड किंगडम की सीमाओ मे परिवर्तन कर सकती है।

(vii) ससद लिखित सविधान को अपना सकती है।

उपर्युक्त वर्णन से स्पष्ट है कि ब्रिटिश ससद एक सर्वोच्च सस्था ही नहीं बल्कि उसकी शक्तियां अत्यधिक व्यापक है। वह, जैसाकि जे ग्रार मेरियट ने कहा है, "विश्व मे सबसे अधिक मनोरजक और महत्वपूर्ण व्यवस्थापिका है। इससे प्राचीन कोई व्यवस्थापिका नहीं। इसका अधिकार क्षेत्र अत्यधिक व्यापक है। इसकी शक्ति असीमित है। यह धार्मिक और लौकिक सभी मामलो मे विधि-निर्माण की सर्वोच्च सत्ता है। "सर एडवर्ड कोक के शब्दो म, "ससद की शक्ति और अधिकार इतने श्रेष्ठ और निरपेक्ष है कि उन्ह किन्ही व्यक्तियो या कारणो द्वारा सीमित या बाधा नही जा सकता।" ब्लैकस्टोन, ऑग आदि लेखको ने भी इसी प्रकार के विचार व्यक्त किये है। डी लोमे का कहना है कि "ससद प्रत्येक चीज कर सकती है। वह केवल स्त्री को पुरुष और पुरुष को स्त्री नही बना सकती।" कोई ऐसा न्यायिक निर्णय नही जिसे ससद रद्द नहीं कर सकती, कोई ऐसी रूढि नही जिसे वह समाप्त नही कर सकती, सामान्य विधि का कोई ऐसा नियम नही जिसे वह उलट (बदल) नही सकती। जैसाकि विवटिन हॉग न कहा है "ससद, जो चाहे सो कर सकती है और मनुष्यकृत विधि द्वारा जो परिणाम प्राप्य हैं उन्ह प्राप्त कर सकती है।"

**ससदीय सर्वोच्चता पर सीमायें (Limitations over Parliamentray Supremacy)**—निस्सदेह ससद की सर्वोच्चता पर कोई वैधानिक सीमायें नहीं। उसकी विधियां सर्वोच्च और सर्वव्यापी होती है। परन्तु "कोई भी ससद अनन्यता मे या शून्यता मे कार्य नही करती। वह सामाजिक और राजनीतिक वातावरण में कार्य करती है नैतिक और धार्मिक बन्धन उसकी क्षमता को सीमित करते हैं। विधियो की पालना तभी होता है यदि वे स्वाभाविक और व्यावहारिक हो। यदि विधियां केवल बाध्यकारी है और व समाज की नैतिक भावनाओ और परम्पराओ

2 ब्रिटेन मे 'लोक सेवा' की भूमिका की विवेचना कीजिए एव लोक सेवा तथा कॉमन सभा अथवा लोक सेवा तथा मन्त्रिमण्डल के सम्बन्ध का परीक्षण कीजिए।

3 "मन्त्रियो के उत्तरदायित्व के आवरण म नौकरशाही का बोलबाला है।" इस कथन को समझाइये।

4 'ब्रिटिश ससद मन्त्रियो के हाथ मे और म त्री स्थायी कमचारी वर्ग के हाथ म खिलौने के समान है।" इस कथन की समीक्षा कीजिए।

5 ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के नौकरशाही के साथ सिद्धान्त तथा व्यवहार मे सम्बन्धो की व्याख्या कीजिए।

---

उदाहरणत, ई ई सी की ब्रिटिश सदस्यता के प्रश्न पर 1975 में जनमत संग्रह कराया गया। इसी प्रकार लार्ड सभा की शक्तियों के पर कतरने वाले 1911 के संसदीय अधिनियम को पारित करने से पूर्व 1910 में दो बार सामान्य चुनाव करा कर इसके लिए राजनीतिक मत्ता प्राप्त की गयी थी।

4 प्रभावित हितों से परामर्श (Consultation of Interests affected)—विधि निर्माण मे पूर्व हितो से परामर्श करना कोई वैधानिक आवश्यकता नहीं। फिर भी ससद मे विधेयक प्रस्तुत करने से पूर्व सरकार उससे प्रभावित होने वाले औद्योगिक हितो से, विशेषकर मालिको एव कर्मचारियो के सगठनो, स जैसा कि कन्फेडरेशन ऑफ ब्रिटिश इडस्ट्रीज, ट्रेड यूनियन काग्रेस, ब्रिटिश मेडिकल एसोसियेशन, आदि से परामर्श कर लेना लाभकारी समझती है। परामर्श औद्योगिक वीटो नहीं, यह आदेश (dictation) नहीं, यह ससदीय सर्वोच्चता का ह्रास नहीं क्योकि उद्योग के विचारो पर मनन करके सरकार अपनी नीति के अग के रूप म विधेयक को ससद मे प्रस्तुत करती है जिसे वह स्वीकृत करती है। इस पर भी परामर्श विधि को प्रभावकारी बनाने मे सहायक है। हितो के विचारो का पता लग जाने से सरकार के लिए विधि को युक्तियुक्त और व्यावहारिक बनाना सरल होता है। इसे उद्योग सरलता स स्वीकार कर लेता है। इस प्रकार की विधि को ससद द्वारा पारित कराने और उसे लागू करने मे सरकार को किसी विरोध का सामना नही करना पडता। प्रदत्त विधानो मे इस प्रकार के परामर्श की व्यवस्था प्राय अनिवार्य होती है।

5 रूढियां (Customs)—सिद्धातत ब्रिटिश ससद किसी भी रूढि या परम्परा को बदल सकती है या उसे पूर्णत समाप्त कर सकती है परन्तु व्यवहार म ससद ऐसा नही कर सकती। यदि रूढि सुस्थापित है और ब्रिटिश सवैधानिक व्यवस्था की आधारशिला है और ससद उसे राजनीतिक मत्ता के बिना समाप्त करती है तो सारा ब्रिटिश सवैधानिक ढाचा ही चरमरा जायेगा। इस प्रकार की विधि को ब्रिटिश जनसमूह कभी स्वीकार नहीं करेगा।

6 विधि का शासन (Rule of Law)—ब्रिटेन म ससदीय सर्वोच्चता और विधि का शासन एक दूसरे पर आश्रित एव सम्बन्धित है। इस पर भी विधि उसी ससद को सीमित करती है जिसके द्वारा उसे निर्मित किया जाता है। जब तक विधि विद्यमान है और उस किसी अन्य विधि द्वारा समाप्त नहीं किया जाता तब तक ससद स्वय उसे मानने के लिए बाध्य है। विधि की उल्लघना उसी जन आक्रोश को जन्म दे सकती है जो स्थापित रूढि की समाप्ति जन आक्रोश को जन्म दे सकती है।

7 वेस्टमिन्स्टर सविधि (Statute of Westminster 1931)—सन् 1931 की वेस्टमिन्स्टर सविधि भी ससद की सर्वोच्चता को सीमित करती है।

निर्माण कर सकती है, उसम सशोधन कर सकती है तथा उसे समाप्त कर सकती है। जैसा कि भ्रॉग ने कहा है कि ससद् "किसी भी चार्टर, समझौते या सविधि को बदल या समाप्त कर सकती है, वह किसी भी पदाधिकारी को पदच्युत कर सकती है और न्यायिक निर्णय को रद्द कर सकती है। वह किसी भी भ्राधार को समाप्त कर सकती है और सामान्य या प्रचलित विधि के किसी भी नियम का उल्लघन कर सकती है।"

2 विधि-निर्माण के क्षेत्र मे ससद का कोई प्रतिद्वन्द्वी नहीं भ्रर्थात् इगलैड मे ससद् विधि निर्माण की एकमात्र सस्था है। ब्रिटिश सविधान किसी भ्रन्य व्यक्ति या निकाय को मान्यता नही देता जो विधि का निर्माण कर सकती है। भ्रधीनस्थ निकाय या स्थानीय सत्ता या सावजनिक निगम ससदीय विधि के भ्रधीन ही नियमो या उपनियमो का निर्माण कर सकते है।

3 सवधानिक विधि भ्रौर साधारण विधि मे कोई भ्रन्तर नहीं भ्रर्थात ब्रिटिश ससद् साधारण विधि को जिस प्रक्रिया द्वारा निर्मित, सशोधित या रद्द कर सकती है वह उसी प्रक्रिया द्वारा सवैधानिक विधि को निर्मित, सशोधित या रद्द कर सकती है भ्रर्थात् ससद् पूर्व के भ्रधिनियम को, जो देश की सवैधानिक विधि है, नये भ्रधिनियम द्वारा सशोधित या रद्द कर सकती है। उदाहरणत ससद् भ्रधिकार पत्र (Bill of Rights) को, जो देश की सवैधानिक विधि है, नये भ्रधिनियम द्वारा उसी प्रकार सशोधित या रद्द कर सकती है जिस प्रकार वह नाशी जीवो सम्बन्धी भ्रधिनियम (Pests Act) को जो साधारण विधि है, सशोधित या रद्द कर सकती है। यह तत्व ही ब्रिटिश सविधान को लिखित सविधान वाले देशो से पृथक् करता है। लिखित सविधानो मे सवधानिक विधि भ्रौर साधारण विधि मे भिन्नता की जाती है भ्रौर उनके निर्माण एव सशोधन करने की प्रक्रिया साधारण विधि से भिन्न होती है।

4 विधि सर्वोच्च एव सवव्यापी है—भ्रर्थात् ब्रिटिश सविधान किसी ऐसे व्यक्ति या निकाय को मान्यता नही देता जो ससदीय विधि को प्रतिबन्धित कर सकता है या उसे भ्रस्वीकार कर सकता है या उसे असवधानिक कर सकता है। जैसाकि सर एडवर्ड कोक ने कहा है "जो कुछ ससद् करती है उसे पृथ्वी की कोई शक्ति नष्ट (रद्द) नही कर सकती।" ससदीय विधि पर न कार्यपालिका वीटो लागू होता है भ्रौर न न्यायपालिका वीटो। ग्रेट ब्रिटेन मे न्यायपालिका का एक ही काय है "ससदीय विधि को लागू करना।" यूनाइटेड किंगडम मे कोई व्यवस्था नैतिक, राजनीतिक, सामाजिक या व्यावहारिक दृष्टि से कितनी ही भ्रनैतिक या भ्रव्यावहारिक क्यो न हो यदि उसे ससदीय विधि द्वारा स्थापित किया गया है तो न्यायालय उस भ्रसवधानिक घोषित कर रद्द नही कर सकती। न्यायालय ससद् की सभी विधियो को वैध मानने के लिए बाध्य है। यदि ससद की किसी विधि को अनुचित

इसके सदस्यों की कुल संख्या 635 है। इसका निर्माण लार्ड सभा के निर्माण से बिल्कुल भिन्न तरीके से होता है। जहाँ लार्ड सभा एक आनुवंशिक सदन है वहाँ कामन सभा जन सभा है। इसका निर्माण प्रत्यक्ष निर्वाचन, सार्वभौम वयस्क मताधिकार और गुप्त मतदान प्रणाली के आधार पर होता है। प्रत्येक ब्रिटिश नागरिक और प्रजा जो मतदान के दिन 18 वर्ष की आयु ग्रहण कर लेता है इस निर्वाचन में अपने मत का प्रयोग कर सकता है। इसके लिये शर्त यह है कि वह उस निर्वाचन क्षेत्र का निवासी हो जिसमें वह अपने मत का प्रयोग करना चाहता है, उसका नाम मतदाताओं के रजिस्टर में दर्ज हो तथा उसे कानून द्वारा अयोग्य करार न दिया गया हो।

ब्रिटेन में वयस्क मताधिकार का विकास सहसा नहीं हुआ बल्कि क्रमिक रूप से हुआ है। सन 1832, 1867, 1884 और 1918 के सुधार अधिनियमों ने ही मताधिकार का विकास किया है। सन् 1918 से पूर्व मताधिकार सम्पत्ति पर आधारित था परन्तु 1918 में इसे निवास स्थान पर आधारित कर दिया गया। सन् 1918 में 30 वर्ष की आयु प्राप्त महिलाओं को ही मताधिकार दिया गया था परन्तु 1928 में प्रत्येक वयस्क अर्थात् 21 वर्ष की आयु प्राप्त स्त्री पुरुष को मताधिकार प्रदान किया गया। सन् 1 69 में मताधिकार की आयु को 21 वर्ष से घटाकर 18 वर्ष कर दिया गया है। ब्रिटेन में गुप्त मतदान प्रणाली को 1872 में शुरू किया गया था। बहुल मतदान प्रणाली को 1948 में समाप्त कर दिया गया था।

कॉमन सभा के निर्वाचन क्षेत्रों की सीमा आयोगों द्वारा निर्धारित किया जाता है। वर्तमान समय में इंगलैण्ड, स्कॉटलैण्ड, वेल्स और उत्तरी आयरलैण्ड के लिए पृथक्-पृथक् सीमा आयोग है। प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र एक बराबर जनसंख्या के आधार पर निर्मित किया जाता है। सभी निर्वाचन क्षेत्र एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र है। एक निर्वाचन क्षेत्र से एक ही प्रतिनिधि निर्वाचित किया जाता है, एक मतदाता एक ही उम्मीदवार को अपना मत दे सकता है। जिस उम्मीदवार को कुल वैध मतों में से सबसे अधिक मत मिलते है उसे निर्वाचित घोषित कर दिया जाता है। इसे बहुमत प्रणाली अथवा 'first past the post' व्यवस्था कहते है।

अयोग्यताएं (Disqualifications)—कॉमन सभा के निर्वाचनों में निम्न प्रकार के व्यक्तियों को मतदान का अधिकार नहीं है—

1 विदेशी।
2 18 वर्ष से कम आयु वाले व्यक्ति।
3 मानसिक रोगी।
4 लार्ड सभा के सदस्य।

युद्ध मे सचालन हेतु जो अवैध काय किए थे उन्हे वैध बनाने के लिए युद्ध के बाद दो इनडमनिटि एक्ट्स पारित किय थे। द्वितीय महायुद्ध के बाद ससद ने एक पूव-व्यापी विधान पारित किया था। डायसी ने ससद की इस शक्ति को इन शब्दो मे व्यक्त किया है "ब्रिटिश ससद सवैधानिक दृष्टि से इतनी शक्तिशाली है कि वह एक शिशु को प्रौढ करार दे सकती है। वह मृत्यु के बाद किसी भी व्यक्ति को राजद्रोही सिद्ध कर सकती है। वह गैर-कानूनी सन्तान को कानूनी करार दे सकती है और यदि वह उचित समझे तो किसी व्यक्ति को अपने ही मामले मे न्यायाधीश बना सकती है।"

5 प्रत्येक ससद की सर्वोच्चता (Supremacy of every Parliment)—कोई भी ससद अपनी उत्तराधिकारी ससद को बाध्य नही कर सकती। किसी भी ससद ने किसी ऐसे अधिनियम को पारित नहीं किया जो अपरिवतनीय या असशोधनीय हो। प्रत्येक भावी ससद उसी रूप मे सम्प्रभु या सर्वोच्च है जिस रूप मे भूतकाल की प्रत्यक ससद या वतमान ससद सम्प्रभु या सर्वोच्च है। सामान्य विधि का यही नियम है कि न्यायालय बिना किसी प्रश्न के ससदीय अधिनियम को लागू करती है।

6 अन्तर्राष्ट्रीय विधि की बाध्यता का अभाव—ससदीय सर्वोच्चता पर अन्तर्राष्ट्रीय विधि किसी प्रकार का प्रतिबन्ध नही लगाती। ब्रिटिश न्यायालय ससदीय विधि को लागू करती है। ब्रिटिश न्यायालय ससदीय विधि को इसलिए अवैध घोषित नही कर सकती कि वह अन्तर्राष्ट्रीय विधि के सामान्य नियमो की उल्लघना करती है। ब्रिटिश न्यायालय के लिए ससद का अधिनियम सर्वोच्च है। "सविधि जिसे निर्मित करती है वह अवध नही हो सकती क्योकि सविधि जो कहती है या जिसकी व्यवस्था करती है वह स्वय मे विधि है और देश म सर्वोच्च विधि है।" ससद की सत्ता से ही कोई विदेशी सरकार ब्रिटेन मे किसी अधिकार का प्रयोग कर सकती है। द्वितीय महायुद्ध म ससद ने लन्दन म स्थित मित्र राष्ट्रो की सरकारो को सशस्त्र सेनाओ पर नियन्त्रण रखने और अपनी प्रजा के लिए विधि का निर्माण करने की सत्ता प्रदान की थी।

7 विविध उदाहरण—निम्न उदाहरण भी ससदीय सर्वोच्चता को अभिव्यक्त करते है—

(i) ससद अभियोग लगाकर किसी को मृत्युदण्ड दे सकती है जैसाकि सन् 1535 मे सर थॉमस मोर को और 1649 म सम्राट चार्ल्स प्रथम को फासी दे दी गयी थी।

(ii) ससद ने अधिनियम द्वारा राजतन्त्र को समाप्त करके ब्रिटन का गणतन्त्र घोषित कर दिया था और पुन उसी ससद ने 1660 मे चार्ल्स II को सिंहासन पर बिठाकर राजतन्त्र की स्थापना कर दी थी। जब 1688 म जेम्स II

कर नवम्बर से दिसम्बर तक
(सोमवार से गुरुवार तक) हो
विचार किया जाता है। संसद प्र
है। बुधवार को संसद 11 बजे
अधिवेशन सामानी के भाषण
जाता है और जिसमें सरकार
की कार्यवाही सभी की जा सकती
दूसरे शब्दों में, गणपूर्ति के लिये

वेतन एवं भत्ते-- (Sala
सदस्यों को, जो मन्त्री नहीं है,
किया जा सकता है। इसके अनि
रेल यात्रा की सुविधायें और वे

संसद के विशेषाधिकार
धिकार कानून और परम्परा के
सामान्य कानून में अपवाद है।
कि वे संसद की कार्यवाही के म
आवश्यक है। संसद या उसका
कर सकता। इस विवाद का नि
है या नहीं। परन्तु विशेषाधिका
स्वयं करता है। यदि विशेषा
स्वयं दण्डित करता है अर्थात स
अथवा जुर्माना या अधिवेशन के

संसद के मुख्य विशेषा

1 गिरफ्तारी से उ
मामलों में गिरफ्तारी से मुक्ति
से नहीं। बन्दी बनाये गये सद
पड़ती है।

2 भाषण की स्वतन्त्र
भाषणों या किये गये कार्यों के
सदन में दिये गये भाषणों के
नहीं चलाया जा सकता।

3 सामूहिक रूप से स
विशेषाधिकार का प्रयोग स्पीक

4 प्रक्रिया सम्बन्धी —
सम्बन्धी नियमों का स्वयं निर्म

... 11 है जिस मन्त्रिमण्डल द्वारा नया [illegible]
... का ब्यौरा होता है।
... कम से कम 10 सदस्य उपस्थित होते
10 ... की उपस्थिति होना अनिवार्य है।
ry & Allowances)—सन 1911 में संसद
... कानून द्वारा परि[illegible]
... महायता [illegible]
... भी प्राप्त होता है।

Privileges of Parliament)—संसद के विशे[illegible]
... शासन [illegible]
... विद्यमान होने का एकमात्र औचित्य यह
... सत्ता को बनाये रखने के लिए

... विशेषाधिकारों का विस्तार [illegible]
... करती है कि कोई विशेषाधिकार
... संसद अर्थात प्रत्येक सदन
... हुए है तो सदन अपराधी को
... चेतावनी या फटकार दे सकता है।
... तक बनाये रखने का दण्ड दे सकता है।
... निम्न है—
... इस विशेषाधिकार का प्रयोग [illegible]
... फौजदारी मामलों या निवारक [illegible]
... सहित संसद का [illegible]

... सदस्यों को [illegible]
... मुक्ति दिलाता है [illegible]
... सदस्यों पर [illegible]

... का अधिकार—[illegible]
... करता है।
... निर्माण का अधिकार—[illegible]

को चोट पहुचती है तो उनकी अनुपालना उल्लघना मे होती है ।" यही कारण है कि ससद सामाजिक, राजनीतिक और नैतिक सीमाओ से आच्छादित रहती है और विधिया राजनीतिक काय सिद्धि (Political expediency) और नैतिकता के मानदण्डो से नियन्त्रित होती है । सक्षेप मे, ससद की सर्वोच्चता व्यवहार मे जनमत, कायक्षमता, समुदाय की नैतिकता, अ तर्राष्टीय विधि, अ तर्राष्ट्रीय समझौतो की सीमाओ के अ तगत काय करती है । जैसाकि जी एम कार्टर ने कहा है कि "जब सविधान मे महत्त्वपूर्ण परिवर्तनो पर विचार किया जाता है तो उस पर अनेक गम्भीर मनोवैज्ञानिक नियन्त्रण और ऐच्छिक आत्मसयम लागू होते है ।"

ससद की सर्वोच्चता पर व्यवहार मे जो सीमायें लागू होती है उन्हे निम्न शीर्षको के अ तगत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 राजनीतिक सीमायें (Political Limitations)—ससदीय प्रभुता राजनीतिक प्रभुता की सीमाओ में काय करती है और राजनीतिक प्रभुता निर्वाचक समूह (electorate-मतदाताओ) मे निवास करती है ससद मे नही । अत निर्वाचक समूह अर्थात् जन इच्छायें ससदीय सर्वोच्चता पर सीमा का काय करती है । जन इच्छायें (जनमत) जिन साधनो द्वारा प्रभावित, निर्मित एव अभिव्यक्त होती है वे भी ससदीय सर्वोच्चता पर नियन्त्रण रखते है । उदाहरणत , राजनीतिक दल (विशेषकर विपक्ष), प्रेस, दूरदर्शन, प्रसारण, आर्थिक और सामाजिक हित ससदीय सर्वोच्चता पर निगरानी रखते है । यह सत्य है कि निर्वाचन व्यवस्था द्वारा स्थापित नियन्त्रण सामान्य और यदा-कदा होता है परन्तु कोई भी सरकार उसकी उपेक्षा या उल्लघना का साहस नही कर सकती । उसकी उल्लघना आत्मघाती होती है । यही कारण है कि सरकार के निर्णय एव नीति और ससदीय विधियाँ जन-इच्छा के अनुरूप होती है उसके विपरीत नही होती ।

2 नैतिक सीमायें (Moral Limitations)—ब्रिटिश ससद वैधानिक दृष्टि से किसी प्रकार की विधि का निर्माण कर सकती है परन्तु व्यवहार मे वह किसी ऐसी विधि का निर्माण नही कर सकती जो समाज की नैतिक या धार्मिक भावनाओं को चोट पहुँचाती हो । जैसाकि ओग्निज ने कहा है कि "यदि कोई व्यवस्थापिका यह निर्णय करे कि नीली आँखो वाले बच्चो की हत्या कर दी जाय तो ऐसे बच्चो को बचा कर रखना अवैध होगा परन्तु कोई पागल व्यवस्थापिका ही ऐसा करेगी और पागल जनता ही उसका अनुपालन करेगी ।"

3 प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के साधनों (जनमत सग्रह) का प्रयोग— ब्रिटेन म जनमत सग्रह जैसे प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के साधनो की कोई वैधानिक व्यवस्था नही जिस प्रकार स्विट्जरलैण्ड या आयरिश गणराज्य के सविधानो म पाई जाती है । इस पर भी जब कभी ससद ने महत्त्वपूर्ण सवैधानिक प्रश्नो पर विधियो का निर्माण किया है तो उसने निर्वाचक समूह से राजनीतिक सत्ता प्राप्त करके ही ऐसा किया है ।

## कॉमन सभा के कार्य एव शक्तिया
## (Functions and Powers of the House of Commons)

ब्रिटिश ससद एक सर्वोच्च सस्था है। इसके द्वारा पारित विधियों पर न कार्यपालिका वीटो और न न्यायिक वीटो लागू होता है। ससद के अन्दर कामन सभा की स्थिति सर्वोच्च है। वस्तुत ब्रिटिश ससद की सर्वोच्चता का वास्तविक अर्थ कॉमन सभा की सर्वोच्चता से है। जब मन्त्री ससद से परामर्श लेते है तो इसका वास्तविक अर्थ कॉमन सभा से परामर्श लेना है। जब यह कहा जाता है कि मन्त्रि मण्डल ससद के प्रति उत्तरदायी है तो इसका वास्तविक अर्थ है कि वह कॉमन सभा के प्रति उत्तरदायी है। जब यह कहा जाता है कि ससद का विघटन कर दिया गया है तो इसका वास्तविक अर्थ है कॉमन सभा का विघटन। सक्षेप मे, ससद की सर्वोच्चता कॉमन सभा मे निवास करती है।

कॉमन सभा के कार्यों एव शक्तियो को मुख्यत निम्न शीर्षको के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 विधायी शक्तियां—कॉमन सभा का प्रमुख काय विधियो का निर्माण करना, उन्हे सशोधित करना एव उन्हें रद्द करना है। इस काय मे लाड सभा उसकी साझेदार है। परन्तु 1911 और 1949 के अधिनियमो ने उसकी शक्तिया के पर कतर दिये है और विधि निमाण म उसकी भूमिका गौण बन गयी है। निस्सन्देह साधारण विधेयक दोनो सदनो मे से किसी सदन मे प्रस्तुत किय जा सकते है। परन्तु सामान्यत महत्वपूर्ण एव सरकार की नीतियो से सबधित विधेयक कॉमन सभा मे ही प्रस्तुत किये जाते हैं। कॉमन सभा द्वारा पारित होने के बाद विधेयक को लाड सभा के विचार हेतु भेज दिया जाता है। लार्ड सभा किसी विधेयक की मत्यु नहीं कर सकती और न ही उसे अत्यधिक लम्बे समय तक रोक सकती है। वह उसे अधिक से अधिक एक वप तक रोक सकती है। इस अवधि म यदि लाड सभा किसी विधेयक पर विचार नही करती तो उस 1949 के ससदीय अधिनियम की व्यवस्थानुसार साम्राज्ञी को स्वीकृति के लिए भेज दिया जाता है और उसकी स्वीकृति मिलते ही विधेयक कानून का रूप धारण कर लेता है। इस तरह लाड सभा की स्वीकृति के बिना भी कॉमन सभा द्वारा पारित विधेयक कानून का रूप धारण कर सकता है। यदि एक वप की अवधि मे लाड सभा किसी विधेयक म सशोधन करती है तो उन्हे स्वीकार या अस्वीकार करना कॉमन सभा पर निभर करता है। यदि कॉमन सभा लाड सभा द्वारा किय गये सशोधना से सहमत होती तो विधेयक 1949 के अधिनियम की व्यवस्थाओ के अनुसार कानून का रूप ग्रहण कर लेता है।

2 वित्तीय शक्तियां—राष्ट्रीय वित्त अर्थात् सावजनिक धन पर कॉमन सभा का पूरा नियन्त्रण होता है। इस क्षेत्र म उसकी शक्ति अतिम और निर्णायक

इस संविधि के अनुसार स्वतन्त्रता प्राप्त उपनिवेशो मे ससद की विधियाँ तब तक लागू नहीं हो सकती जब तक कि उपनिवेश की व्यवस्थापिका ही इसके लिए प्रार्थना न करे। सन् 1960 के बाद प्रत्येक स्वतन्त्रता अधिनियम मे इस शब्दावली का प्रयोग किया जाता है कि "यूनाइटेड किंगडम के भावी अधिनियम किसी भी स्वतन्त्र देश मे कानून के रूप मे लागू नही होगे और सम्बन्धित देश की सरकार को चलाने की जिम्मेदारी यूनाइटेड किंगडम की सरकार की नही होगी।" उदाहरणत, ब्रिटिश ससद आज कीनिया या भारत के लिए, जो कभी ब्रिटिश उपनिवेश थे परन्तु आज स्वतन्त्र देश है विधि का निर्माण नहीं कर सकती।

8 प्रत्यायोजित विधान (Delegated Iagislation)—प्रत्यायोजित विधान ने ससदीय सर्वोच्चता के सिद्धान्त का उस मात्रा तक ह्रास किया है जिस मात्रा तक ससद ने कार्यपालिका की विधायी शक्ति का प्रत्यायोजन किया है। ससद के पास समय और तकनीकी ज्ञान का अभाव होता है, अत वह विधियो की मोटी रूपरेखा मे पारित करती है और उसके विवरण को पूरा करने के लिये विभागो (मन्त्रियों) को प्राधिकृत कर देती है। प्रत्यायोजित विधान ने कार्यपालिका शक्ति का अत्यधिक विस्तार कर दिया है। आज कार्यपालिका अर्द्ध-विधायी और अर्द्ध-न्यायिक शक्तियो का उपयोग करती है।

9 अन्तर्राष्ट्रीय विधि (International Law)—सिद्धान्तत ब्रिटिश न्यायालय राष्ट्रीय विधि को ही मान्यता देती है और उसे लागू करती है और अन्तर्राष्ट्रीय विधि के आधार पर वह किसी राष्ट्रीय विधि को रद्द नही कर सकती। इस पर भी वेस्ट रैण्ड गोल्ड माइनिंग कम्पनी बनाम सम्राट के विवाद म अवलोकित किया गया था कि 'अन्तर्राष्ट्रीय विधि राष्ट्रीय विधि का ही एक भाग है। जिस विधि ने सभ्य राष्ट्रो की सहमति प्राप्त कर ली है उसने हमारे देश की स्वीकृति प्राप्त कर ली है।" सक्षेप मे, ब्रिटिश ससद सामान्यत अन्तर्राष्ट्रीय विधि के विरुद्ध राष्ट्रीय विधियो का निर्माण नही करेगी।

10 आन्तरिक और बाह्य सीमायें (Limited from both within & without)—लसली स्टेफन का मत है, कि ससद आन्तरिक और बाह्य दोना रूपो से सीमित है। आन्तरिक रूप स यह इसलिय सीमित है कि व्यवस्थापिका इन्हीं निश्चित सामाजिक परिस्थितियो की उपज होती है और वह इन्हीं के द्वारा निर्धारित होती है जिससे समाज निर्धारित होता है। यह बाह्य रूप म इसलिए सीमित है कि विधि को लागू करने की शक्ति अधीन होकर रहने की नैतिक प्रवृत्ति (Instinct) पर निर्भर करती है जो स्वय मे सीमित है।"

## कॉमन सभा
## (The House of Commons)

रचना (Composition)—कॉमन सभा ब्रिटिश ससद का निम्न सदन है

की त्रुटियो एव त्रुटियो की आलोचना करना भी है। इस क्षेत्र म कॉमन सभा के शस्त्रागार मे प्रमुख अस्त्र है विपक्ष एव सरकार की पिछली पंक्तियों के सदस्य, प्रश्न एव बहस।

(a) विपक्ष—कॉमन सभा में सुदृढ, सगठित एव जागरूक विपक्ष का अस्तित्व प्रजातांत्रिक सरकार पर नियन्त्रण रखने का सबसे अच्छा तरीका है। वर्तमान समय म दलीय अनुशासन के कारण विपक्ष किसी सरकार को अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा पदच्युत तो नही कर सकता और जो दल सामान्य निर्वाचनो के फलस्वरूप सरकार का निर्माण करता है वह सामान्य निर्वाचनो के परिणामस्वरूप ही सत्ता से पदच्युत होता है फिर भी विपक्ष सरकार की नीतियो की रचनात्मक आलोचना कर सकता है, उसकी नीतियो की त्रुटियो और त्रुटियो को प्रकाशित कर सकता है, प्रशासन की निष्क्रियता, उदासीनता और भ्रष्टाचार का पर्दाफाश कर सकता है।

(b) पिछली पंक्तियों के सदस्य—सरकार की पिछली पंक्तियों के सदस्य, जो मन्त्री नही होते, सरकार की हर नीति का अन्धाधुन्ध या निर्विवाद समर्थन नहीं करते। वे भी नीतियो की आलोचना करते है और उसकी त्रुटियो का संसद मे, ससदीय दल की बैठको एव समितियो मे प्रकट करते है। थोडे से सदस्य इकट्ठे होकर जनमत म प्राण फूक सकते है और सरकार को नीति मे परिवर्तन करने के लिए बाध्य कर सकते हैं। उदाहरणत, 1956 म ईडन ने अपनी स्वेज नीति को इसलिए उलट दिया था कि विपक्ष के विरोध क अतिरिक्त उसे अपने समर्थकों के समर्थन पर ही सदेह हो गया था।

(c) प्रश्न—प्रश्नो के माध्यम से सदस्य सरकार से सूचनायें प्राप्त कर सकते है, किसी काय को कराने के लिए दबाव डाल सकते है किसी विशिष्ट विषय पर सरकार या सवसाधारण का ध्यान केन्द्रित करा सकते है या शिकायतों को दूर करा सकते है। प्रश्नो का प्रयोग सरकार को परेशान करने के लिए, नीतियों की व्याख्या के लिए या प्रचार के लिए किया जा सकता है। प्रश्न नौकरशाही प्रवृत्तियों को प्रति तुलित (Counter Balance) करते हैं। जैसाकि लॉविल ने कहा है कि 'प्रश्न सार्वजनिक सेवा के प्रत्येक भाग पर सर्चलाइट डालते हैं।' कामन सभा के इस काय के कारण ही उसे "स्वतन्त्रता की रक्षा 'का दुर्ग'" और आलोचना का मंच एव लोकमत का केन्द्र' कहा जाता है।

(d) बहस—विशिष्ट विषयो पर बहस भी प्रशासन पर नियन्त्रण रखने का एक तरीका है। बहसो म जहाँ सरकार की नीतियो की आलोचना की जाती है वहाँ उसमें उसे भ्रष्टाचार के लिए दोषी भी ठहराया जा सकता है।

5 राजनीतिक शिक्षा का केन्द्र—ससद राजनीतिक शिक्षा का प्रमुख केन्द्र है। यह अपनी बहसो के माध्यम से सवसाधारण को राजनीतिक शिक्षा प्रदान

5 निर्वाचनो मे भ्रष्टाचार या अवैध कार्यों के लिये दण्डित किये गये तथा दण्ड भोग रहे व्यक्ति।

6 इगलैण्ड स्कॉटलैण्ड, उत्तरी आयरलैण्ड चच के पादरी, रोमन कैथोलिक चच के पादरी।

7 दिवालिये एव देशद्रोही।

8 सन 1957 के कॉमन सभा अयोग्यता अधिनियम के अ तर्गत अयोग्य घोषित किये गये नागरिक एव प्रजा। इस अधिनियम के अ तगत जिन्हे अयोग्य घोषित किया गया है उनमे प्रमुख निम्न है—

(a) क्राउन की सिविल सेवा मे नियुक्त पदाधिकारी।
(b) उच्च न्यायिक पदाधिकारी।
(c) सशस्त्र सेनाओ के सदस्य।
(d) राष्ट्रमण्डल के देशो को छोडकर किसी अन्य देश या क्षेत्र की व्यवस्थापिका के सदस्य।
(e) आयोगो बोर्डों, प्रशासनिक न्यायालयो, लोक-प्राधिकारी एव उपक्रमो के चैयरमैन एव सदस्य आदि।

विदेशियो को मत देने का अधिकार नही। फिर भी राष्ट्रमण्डल के देशो के वे नागरिक जिन्हे 1948 के ब्रिटिश राष्ट्रीयता अधिनियम के अ तगत ब्रिटिश प्रजा स्वीकार किया गया है तथा आयरलैण्ड गणराज्य के वे नागरिक जो न विदेशी हैं और न ब्रिटिश प्रजा, परन्तु जिन्हे 1949 के अधिनियम के अ तर्गत मत देने का अधिकार दिया गया है, वे मतदान मे भाग ले सकते है। इस प्रकार के व्यक्ति मतदान म तभी भाग ले सकते है जब वे किसी निर्वाचन क्षेत्र मे निवास कर रहे होते है।

कार्यकाल (Term)—कॉमन सभा का कायकाल 5 वष है। साम्राज्ञी इसे प्रधान मन्त्री के परामर्श पर, समय से पूव भग कर सकती है। आपात काल में, जैसाकि प्रथम और द्वितीय महायुद्ध के काल मे, इसके कायकाल को बढाया जा सकता है। वतमान समय म कॉमन सभा विरले ही अपनी पूरी अवधि तक जीवित रहती है। प्राय उसे अवधि से पूव ही विघटित कर दिया जाता है। उदाहरणात अक्टूबर 1959 मे निर्वाचित कामन सभा ने ही अपनी पूरी अवधि (5 वर्ष) तक काय किया था जबकि फरवरी 1974 मे निर्वाचित कामन सभा को अक्टूबर 1974 मे ही विघटित कर दिया गया था।

अधिवेशन एव गणपूर्ति (Sessions and Quorum)—साम्राज्ञी ससद के अधिवेशनो को बुलाती है, उसके अधिवेशनो का सत्रावसान करती है तथा विघटित करती है। परम्परानुसार ससद का अधिवेशन वष म एक बार बुलाया जाना चाहिए। ससद के अधिवेशन ग्रीष्मावकाश के लम्बे अ तराल

पृथक् रूप से आयोजित करने शुरू किये हैं तब से उनकी अध्यक्षता करने, सदन में विवादों को नियन्त्रित करने तथा सदन के निर्णयों को सम्प्रभु के सम्मुख प्रस्तुत करने के लिए किसी न किसी पदाधिकारी की आवश्यकता रही है क्योंकि यह पदाधिकारी सदन के निर्णयों को सम्प्रभु के सम्मुख प्रस्तुत करता था तथा सदन की ओर से बोलता था अतः उसे स्पीकर कहा जाने लगा। उपलब्ध दस्तावेजों के अनुसार 1377 में सर थॉमस हुगरफोर्ड (Sir Thomas Hungerford) कॉमन सभा के पहले स्पीकर थे।

प्रारम्भ में स्पीकर की नियुक्ति सम्राट् द्वारा होती थी। उसका विश्वासपात्र व्यक्ति ही स्पीकर नियुक्त किया जाता था। जैसे-जैसे कॉमन सभा ने अपने अधिकारों पर जोर देना शुरू किया उसके निर्वाचन की शक्ति कॉमन सभा के हाथों में केन्द्रित होती गयी। आज स्पीकर का निर्वाचन कॉमन सभा द्वारा होता है। इस पर भी सम्प्रभु की स्वीकृति ली जाती है यद्यपि यह स्वीकृति मात्र औपचारिक होती है।

**कार्यकाल, निर्वाचन एवं परम्परायें (Term, election and conventions)**—स्पीकर सर्वदा कॉमन सभा का सदस्य होता है। उसका निर्वाचन कॉमन सभा द्वारा पाँच वर्ष के लिए किया जाता है। परन्तु परम्पराओं के विकास ने उसके कार्यकाल को व्यवहार में अत्यधिक बढ़ा दिया है और वह उस समय तक अपने पद पर बना रह सकता है जब तक वह स्वयं ही उससे सेवानिवृत्त न होना चाहे। स्पीकर के निर्वाचन के सम्बन्ध में मुख्यतः निम्न परम्पराओं का विकास किया गया है—

(i) नयी संसद के प्रारम्भ में अथवा स्पीकर की मृत्यु या सेवानिवृत्ति में जब कभी स्पीकर का पद रिक्त होता है और कॉमन सभा को स्पीकर का निर्वाचन करना होता है तो वह अपने सदस्यों में से किसी एक कुशल, समझदार, दृढ़निश्चयी और अनुभवी सदस्य को स्पीकर के लिए चुन लेती है। व्यवहार में सदन द्वारा स्पीकर का निर्वाचन मात्र एक औपचारिकता है। प्रथम, परम्परानुसार पूर्ववर्ती स्पीकर को ही पुनः निर्वाचित कर लिया जाता है। दूसरे, बहुमत दल अपने सदस्यों में से किसी एक सदस्य का चयन कर लेता है परन्तु चयन करने से पूर्व वह विपक्ष के नेता से विचार विमर्श कर लेता है ताकि चयन किया गया सदस्य सभी को स्वीकार हो और उसका निर्वाचन सर्वसम्मति से हो जाय। प्रायः बहुमत दल की पिछली पंक्तियों का कोई सदस्य उसके नाम को प्रस्तावित कर देता है और विपक्ष की पंक्ति का कोई सदस्य उसका समर्थन कर देता है। इस तरह स्पीकर का निर्वाचन सर्वसम्मति से हो जाता है।

(ii) निष्पक्षता एवं निर्दलीयता—स्पीकर पद ग्रहण करने के साथ ही राजनीति से संन्यास ले लेता है। वह दल का सदस्य नहीं रहता। वह अपने पूर्ववर्ती दल की सदस्यता से त्यागपत्र दे देता है। वह किसी दल की बैठकों में हिस्सा नहीं लेता और न ही दलीय समाचार-पत्रों को पढ़ता है। जैसाकि मुनरो ने कहा है कि

5 **आन्तरिक मामलों को नियमित करने सम्बन्धी अधिकार**—संसद अपने संविधान का निर्माण स्वय कर सकती है। इस विशेषाधिकार के अन्तगत संसद मुख्यत निम्न विशेषाधिकारो का उपयोग करती है—

(a) रिक्त स्थानो की पूर्ति के लिए रिट जारी करना।

(b) अपने सदस्यो की योग्यता निर्धारित करना अर्थात् यह निश्चित करना कि क्या कोई सदस्य सदन मे बैठने योग्य है या नही। यदि कोई सदस्य सदन मे बैठने योग्य नही तो वह स्वय उसे बाहर निकाल सकती है या उसे निलम्बित कर सकती है। संसद के इस प्रकार के निर्णयो पर न्यायालय पुर्नविचार नही कर सकती।

(c) विशेषाधिकार की उल्लघना या मानहानि के लिए दण्डित करने की शक्ति। सदस्यो को डराना या धमकी देना सदन के आदेशो की पालना न करना या सदन के आदेशो को लागू करने मे हस्तक्षेप करना आदि काय सदन की मानहानि मे आते है।

(d) सदस्यो की उपस्थिति को आवश्यक बनाना। इस विशेषाधिकार का प्रयोग कभी नही किया गया।

**कॉमन सभा के पदाधिकारी (Officers of the House of Commons)**—कॉमन सभा के पदाधिकारियो मे प्रमुख पदाधिकारी है स्पीकर, जो सदन की बैठकों की अध्यक्षता करता है तथा उनका सचालन करता है (स्पीकर की नियुक्ति और शक्तियो का विस्तृत वर्णन इस अध्याय म पृथक रूप से अध्ययन किया गया है। अत इसका विस्तृत वणन उसी स्थान पर देखिए)।

कॉमन सभा के अन्य पदाधिकारी निम्न है—

1 **डिप्टी स्पीकर**—साधनोपाय समिति का चेयरमैन कॉमन सभा का उपाध्यक्ष होता है। स्पीकर की अनुपस्थिति म डिप्टी स्पीकर सदन की बैठकों की अध्यक्षता करता है। डिप्टी स्पीकर की अनुपस्थिति मे साधनोपाय समिति का उपचेयरमैन सदन की बैठकों की अध्यक्षता करता है। इनका निर्वाचन सदन द्वारा किया जाता है।

2 **क्लर्क**—इसकी नियुक्ति क्राउन द्वारा होती है। स्पीकर द्वारा नामजद किये गये दो अन्य सहायक क्लर्को की नियुक्ति भी क्राउन द्वारा की जाती है। इनका मुख्य काय सदन की कायवाही एव निर्णयो का रिकार्ड रखना है।

3 **परामर्शदाता (Counsel)**—यह कानूनी मामलो पर स्पीकर तथा सदन के अन्य पदाधिकारियो को परामर्श देता है। यह निजी विधान और साविधिक कानूनों की भी देखरेख करता है।

4 **सारजेंट एट आर्म्स**—इसकी नियुक्ति क्राउन द्वारा की जाती है। इसका मुख्य काय सदन के आदेशो को लागू करना तथा स्पीकर की सेवा म उपस्थित रहना है।

वक्तव्य स्पीकर को सम्बोधित करके दिये जाते है । यदि कोई सदस्य नियमो को भंग करता है तो वह उसे दण्डित कर सकता है । असंसदीय व्यवहार के लिए स्पीकर सम्बंधित सदस्य से क्षमा याचना के लिए कह सकता है । यदि वह स्पीकर की सत्ता का अनादर करता है तो वह उसे "नेम" (Name) कर सकता है या शेष अधिवेशन के लिए सदन से बाहर निकाल सकता है । यदि आवश्यक हो तो स्पीकर सार्जेंट-एट-आर्म्स की सेवाओ का उपयोग कर सकता है । इस पर भी यदि सदस्य अपने उद्दण्ड और उपद्रवी व्यवहार पर डटा रहे और शान्ति भंग करता रहे तो प्रस्ताव द्वारा उसे कुछ समय के लिए बाहर निकाला जा सकता है । यदि सदन ही अव्यवस्थित हो जाये तो स्पीकर उसे थोडे समय के लिए स्थगित कर सकता है । ब्रिटिश कॉमन सभा मे ऐसे अवसर प्राय कम ही आते है क्योकि अशान्त सदन को शान्त करने के लिए उसका खडा होना ही पर्याप्त होता है । परम्परानुसार स्पीकर के खडे होते ही सदन शान्त हो जाता है और कोई सदस्य खडा नही रहता । जैसाकि डिजरायली ने कहा है कि "अध्यक्ष की पोशाक की खडखडाहट ही गडबड को शांत करने के लिए पर्याप्त होती है ।"

2 **नियमो की व्याख्या**—स्पीकर प्रक्रिया सम्बन्धी नियमो को लागू करता है तथा उनकी व्याख्या करता है । उसकी व्याख्याये स्थायी आदेशो एव पूर्व के निर्णयों पर आधारित होती है । उसके निर्णय अन्तिम होते है और उन्हें प्राय चुनौती नही दी जाती है । यदि चुनौती भी दी जाती है तो उसे भी नियमानुसार दिया जाता है ।

स्पीकर इस बात का निर्धारण करता है कि कोई प्रस्ताव (Motion) नियमानुसार है या नही । वह ऐसे प्रस्तावो को अस्वीकार कर सकता है जिनका उद्देश्य मात्र देरी करना हो वह उन प्रश्नो पर सामान्य नियन्त्रण लगा सकता है जिनके उत्तर पहले दिये जा चुके हो, वह सदस्यो के भाषणो के असगत भागो अथवा पुनरावृत्ति किये गये प्रस्तावो पर नियन्त्रण लगा सकता है ।

3 **मान्यता प्रदान करना**—स्पीकर सदस्यो को मान्यता प्रदान कर उन्हें विषयो पर बोलने या विवादों में हिस्सा लेने की आज्ञा देता है । स्पीकर किसी सदस्य को मान्यता देने से इन्कार कर सकता है । स्पीकर ही वक्ताओ के क्रम को निर्धारित करता है । स्पीकर का यह अधिकार अत्यधिक महत्त्वपूर्ण है क्योकि इससे सदस्यो की भाषण देने की स्वतन्त्रता पर अनुकूल या प्रतिकूल प्रभाव पड सकता है । परन्तु स्पीकर इस अधिकार का प्रयोग अत्यधिक निष्पक्षता मे करता है । वह इस बात का ध्यान रखता है कि किसी विषय पर विवाद के लिए निर्धारित किये गये समय मे सभी दलो को बोलने का उपयुक्त अवसर मिल जाय । इस तरह स्पीकर अल्पमत के हितो की रक्षा करता है । वह सरकारी पक्ष के पिछली पंक्तियो के

होती है। उसकी अनुमति के बिना एक पेनी खर्च नहीं की जा सकती और कर के रूप में एक दमड़ी एकत्रित नहीं की जा सकती। यद्यपि इस क्षेत्र में भी लार्ड सभा कुछ मात्रा में साझेदार है परन्तु उसकी शक्ति अत्यधिक न्यून और क्षीण है। प्रथम, वित्त विधेयक पहले कॉमन सभा में ही प्रस्तुत किये जा सकते हैं। दूसरे, कॉमन सभा द्वारा पारित किये गये वित्त विधेयक लार्ड सभा के पास भेजे जाते हैं जो उन्हें केवल एक माह तक अपने पास रख सकती है। यदि इस अवधि के अन्दर लार्ड सभा उस पर विचार नहीं करती तो सन् 1911 के संसदीय अधिनियम की व्यवस्था के अनुसार उसे साम्राज्ञी की स्वीकृति के लिए भेज दिया जाता है और उसकी स्वीकृति मिलते ही विधेयक अधिनियम का रूप ग्रहण कर लेता है। यदि एक माह की अवधि में लार्ड सभा वित्त विधेयक में कोई संशोधन करती है तो उसे स्वीकार या अस्वीकार करना कॉमन सभा पर निर्भर करता है। तीसरे, विवाद की स्थिति में कॉमन सभा का स्पीकर ही इस बात को निश्चित करता है कि कोई विधेयक वित्त विधेयक है या नहीं। उसका निर्णय अन्तिम होता है।

3 कार्यपालिका पर नियन्त्रण—संसद का कार्य प्रशासन करना नहीं होता बल्कि जो प्रशासन का संचालन करते हैं उनसे पूछना है कि वे क्या करते हैं, क्यों करते हैं और कैसे करते हैं। इस दृष्टि से संसद का कार्यपालिका पर पूरा नियन्त्रण होता है। इस क्षेत्र में भी लार्ड सभा की तुलना में कॉमन सभा की शक्ति अधिक होती है। प्रथम, मन्त्रिमण्डल कॉमन सभा के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होता है लार्ड सभा के प्रति नहीं। कॉमन सभा के विश्वास पर ही वह अपने पद पर बना रह सकता है। ज्योंही मन्त्रिमण्डल पर कॉमन सभा का विश्वास समाप्त हो जाता है उसे त्याग पत्र देना पड़ता है या सामान्य चुनाव कराने पड़ते हैं। दूसरे, कॉमन सभा मन्त्रिमण्डल से प्रश्न पूछ सकती है, पूरक प्रश्न पूछ सकती है, निन्दा या स्थगन प्रस्ताव पारित कर सकती है अथवा सीधे अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा मन्त्रिमण्डल को पदच्युत कर सकती है। तीसरे, कॉमन सभा बजट में किसी मद की कटौती करके या मन्त्रियों के वेतन में कटौती करके या सरकारी विधेयकों को अस्वीकार करके या निजी सदस्यों के विधेयक को स्वीकार करके मन्त्रिमण्डल पर अविश्वास की अभिव्यक्त कर सकती है। इसीलिए यह परम्परा बन गयी है कि जो सरकार अपने वित्त विधेयक को कॉमन सभा द्वारा पारित नहीं करा सकती या जो सरकार पूर्ति को सुनिश्चित करने में असफल रहती है उसे पद त्याग करना पड़ता है अथवा कॉमन सभा को विघटित कर नये चुनाव कराने पड़ते हैं।

4 निगरानी एवं आलोचना—संसद का कार्य सरकार की नीतियों समर्थन करना ही नहीं बल्कि उसके कार्यों पर निगरानी रखना तथा उसकी न

सन्देशों को प्राप्त करता है । संसदीय संस्थाओं या प्रक्रिया सम्बन्धी जितने भी महत्त्वपूर्ण सम्मेलन आयोजित किये जाते हैं उन्हें प्रायः स्पीकर की अध्यक्षता में ही आयोजित किया जाता है ।

**10 विशेषाधिकारों का संरक्षक**—स्पीकर सदन के विशेषाधिकारों का संरक्षक है । जब कभी सदन का कोई सदस्य विशेषाधिकारों के उल्लंघन की शिकायत करता है तो स्पीकर ही इस बात का निर्धारण करता है कि प्रथम दृष्टि में विशेषाधिकार उल्लंघन का मामला बनता है या नहीं । जहाँ विशेषाधिकार का उल्लंघन पाया जाता है, वहाँ वह दण्ड की घोषणा करता है ।

**11 सम्बोधन**—कॉमन सभा में सभी भाषण या वक्तव्य स्पीकर को सम्बोधित करके दिये जाते हैं । यह तथ्य स्पीकर की स्थिति को लार्ड सभा के अध्यक्ष (लार्ड चांसलर) से अधिक महत्त्वपूर्ण बना देता है । लार्ड सभा में भाषण या वक्तव्य सदन को सम्बोधित करके दिये जाते हैं ।

**12 अधीक्षण की शक्ति**—कॉमन सभा का एक सचिवालय होता है जिसका अधीक्षण स्पीकर करता है । इस स्थिति में स्पीकर क्लर्क, लेखाकगण, पुस्तकालय अध्यक्ष आदि के कार्यों का निरीक्षण करता है ।

**13 सीमा आयोगों का चेयरमैन**—जनसंख्या की वृद्धि के कारण जब कभी कॉमन सभा के स्थानों के पुन वितरण की आवश्यकता होती है और इस उद्देश्य से सीमा आयोगों का गठन किया जाता है तो स्पीकर चारों प्रकार के सीमा आयोगों की अध्यक्षता करता है ।

**14 अधिपत्र जारी करना**—मृत्यु या त्यागपत्र के कारण जब कभी कॉमन सभा का कोई स्थान खाली होता है तो स्पीकर उप-चुनाव के लिए अधिपत्र (Warrant) जारी करता है ।

**15 परीक्षकों की नियुक्ति**—स्पीकर निजी विधेयकों की जाँच के लिए परीक्षक नियुक्त करता है ।

उपर्युक्त वर्णन से स्पष्ट है कि स्पीकर सदन के अन्दर व बाहर अत्यधिक शक्तियों का प्रयोग करता है । वह एक ऐसा रेफरी है जो इस बात का ध्यान रखता है कि राजनीति के खेल को नियमों के अनुसार खेला जा रहा है या नहीं, क्योंकि वह अपने इस कार्य को पूर्ण निष्पक्षता और निर्दलीय भावना से निभाता है अत वह अत्यधिक सम्मान और प्रतिष्ठा का प्रतीक है ।

## ब्रिटिश और अमरीकी स्पीकर का तुलनात्मक अध्ययन
## (A Comparative Study of British and American Speakers)

इस प्रश्न का विस्तृत वर्णन अमरीका के संविधान में यथा स्थान दिया गया है । अत इसका अध्ययन उसी स्थान पर कीजिए ।

करती है। जब उसके सदस्य राष्ट्रीय महत्त्व के विषयों एवं सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक विषयों पर विचार-विमर्श करते हैं तो सर्वसाधारण को भी उन पर अपनी राय बनाने का अवसर मिलता है। जैसाकि ग्रुमैन ने कहा है कि "संसद शासक और शासितों के बीच होने वाली क्रिया-प्रतिक्रिया का केन्द्र बिन्दु है, जिसके द्वारा वे एक-दूसरे को प्रभावित करते हैं।"

6 प्रशिक्षण स्थल—संसद भावी राजनीतिज्ञों के चयन और प्रशिक्षण के लिए एक स्थान के रूप में कार्य करती है। संसद के माध्यम से ही कोई राजनीतिज्ञ किसी मन्त्री पद को प्राप्त कर सकता है। इस दृष्टि से संसद राजनीतिज्ञों को ढालती है। मन्त्री पद प्राप्त करने से पूर्व सदस्यों को संसद में शिक्षार्थी के रूप में एक लम्बे काल से गुजरना पड़ता है। जैसाकि ए मथियोट ने कहा है कि केबिनेट "कॉमन सभा के व्यक्तियों से बनी सरकार है।" चर्चिल गर्व से कहा करते थे कि "मैं कॉमन सभा का शिशु हूं।"

## स्पीकर
## (The Speaker)

"संविधान की भावना को जितनी ईमानदारी से स्पीकर अभिव्यक्त करता है, उतनी ईमानदारी से उसे कोई अन्य संस्था अभिव्यक्त नहीं करती।" —डायसी

कॉमन सभा के अध्यक्ष को स्पीकर कहते हैं। वह सदन का अत्यधिक सम्मानित एवं प्रतिष्ठित पदाधिकारी होता है। सदन की कार्यवाही के संचालन में उसकी तटस्थता, निष्पक्षता एवं निर्दलीयता उसके गौरव को और अधिक बढ़ा देती है। स्पीकर का पद ग्रहण करते ही वह राजनीति से सन्यास ले लेता है। वह दल का सदस्य नहीं रहता, वह उसकी सदस्यता से त्यागपत्र दे देता है। वह दल की बैठकों में उपस्थित नहीं होता और न दलीय समाचारपत्र पढ़ता है। सार्वजनिक प्रश्नों पर वह अपना मत प्रकट नहीं करता। वह राजनीतिक क्लबों में कदम नहीं रखता। वह सदन के अन्दर व बाहर सदन के व्यक्ति के रूप में कार्य करता है। वह बहुमत या अल्पमत के प्रतिनिधि के रूप में कार्य नहीं करता। जैसाकि स्पीकर क्लिफटन ब्राउन ने कहा था कि 'अध्यक्ष के रूप में मैं न तो सरकार का व्यक्ति हूं और न विरोधी दल का। मैं तो कॉमन सभा का व्यक्ति हूं।"

**स्पीकर के पद का विकास (Development of the Office of the Speaker)**—ब्रिटिश स्पीकर के पद की रचना किसी संविधान या संसदीय संविधि द्वारा नहीं की गयी जैसाकि भारतीय या अमरीकी स्पीकर के पद की रचना संविधान द्वारा की गयी है। ब्रिटिश स्पीकर के पद का विकास हुआ है। उसका विकास कॉमन सभा के विकास के साथ हुआ है। जब से कॉमन सभा ने अपने अधिवेशन

सकता है। सिद्धान्ततः साधारण विधेयक संसद के किसी सदन में प्रस्तुत किये जा सकते हैं। परन्तु महत्वपूर्ण विधेयकों को पहले कॉमन सभा में ही प्रस्तुत किया जाता है। कॉमन सभा में पारित होने के बाद ही उन्हें लार्ड सभा के विचारार्थ भेजा जाता है।

## सार्वजनिक विधेयक की प्रक्रिया
## (Procedure for Public Bills)

**अर्थ एवं प्रकृति (Meaning and Nature)**—सार्वजनिक विधेयक वह विधेयक है जो समाज को व्यापक रूप से प्रभावित करता है। इसका सम्बन्ध जन साधारण के सामान्य हितों से होता है। उदाहरणतः मताधिकार की आयु में परिवर्तन करने वाला विधेयक, निश्चित आयु तक अनिवार्य शिक्षा को लागू करने वाला विधेयक अथवा किसी सार्वजनिक विभाग की स्थापना करने वाला विधेयक एक सार्वजनिक विधेयक ही है। "सार्वजनिक विधेयक सामान्य कानून में परिवर्तन करता है और संसद में इसे स्थायी आदेशों के अनुसार ही प्रस्तुत किया जाता है।

**प्रक्रिया (Procedure)**—सार्वजनिक विधेयक को अधिनियम का रूप ग्रहण करने के लिए मुख्यतः निम्न चरणों से गुजरना पड़ता है—

**1 सार्वजनिक विधेयक के स्रोत अथवा विधेयक बनने से पूर्व का चरण (Sources of Public Bills or Pre Bill Stage)**—संसद में प्रस्तुत होने से पूर्व कोई भी तथ्य विधेयक सार्वजनिक विधेयक को जन्म दे सकता है। कोई नीति प्रोग्राम, निर्णय, रिपोर्ट, बाह्य दबाव, समस्या गतिविधि, प्रशासनिक आवश्यकता सन्धि आदि तत्व सार्वजनिक विधेयक को जन्म दे सकता है।" उदाहरणत, किसी पार्टी के राजनीतिक प्रोग्राम या बाह्य दबाव में इसके उदय बीज विद्यमान हो सकते हैं, आकस्मिक घटनायें आर्थिक समस्यायें, आतंकवादियों की गतिविधियाँ आदि भी इसकी आवश्यकता को महसूस करा सकती है, सरकारी विभागों की आवश्यकतायें न्यायालय के निर्णय आयोगों की रिपोर्ट आदि भी इसके लिये सुझाव प्रस्तुत कर सकती है, दूसरे देशों के साथ की गई सन्धियाँ भी ऐसे उत्तरदायित्वों को पैदा कर सकती हैं जिन्हें निभाने या पूरा करने के लिए कानूनों की आवश्यकता हो सकती है। सार्वजनिक विधेयक की आवश्यकता चाहे किसी भी स्रोत से क्यों न महसूस की गयी हो जब तक उसे सरकार अपने विधायी प्रोग्राम में शामिल नहीं करती तब तक उसके संसद में प्रस्तुत होने और उसके पारित होने की सम्भावना नहीं होती। अतः विधेयक बनने से पूर्व उसका सरकारी विधायी प्रोग्राम में शामिल होना आवश्यक है अन्यथा उसके संसद में प्रस्तुत होने की कोई सम्भावना नहीं।

ब्रिटेन में केबिनेट की भावी विधान समिति सरकार के भावी विधायी प्रोग्राम की योजना बनाती है। कैबिनेट की विधान समिति संसद में प्रस्तुत किये जाने वाले सरकारी विधेयकों की रूपरेखा तैयार करती है और उनके क्रम को निर्धारित करती है। दूसरे शब्दों में यह समिति ही

"जहा तक मनुष्य के लिए सम्भव है वह अपने सभी कार्यों मे पूर्णत निष्पक्ष और दलबन्दी से परे हो जाता है।"

(iii) "एक बार स्पीकर सर्वदा स्पीकर" अर्थात् यदि कॉमन सभा का कोई सदस्य एक बार स्पीकर बन जाता है तो परम्परानुसार उसे तब तक बार-बार निर्वाचित कर दिया जाता है जब तक वह उस पद पर बने रहना चाहता है और निर्वाचन क्षेत्र उसे निर्वाचित कर देता है। निर्वाचन क्षेत्र से स्पीकर प्राय निर्विरोध चुन लिया जाता है। कोई दल उसके विरुद्ध अपना उम्मीदवार खडा नहीं करता यद्यपि आधुनिक समय मे उदार और मजदूर दल ने इस परम्परा को तोडा है और स्पीकर के विरुद्ध अपने उम्मीदवार खडे किये है। परन्तु उन्हे सफलता नहीं मिली। निर्वाचन क्षेत्र से निर्विरोध चुने जाने और सेवानिवृत्ति तक बार-बार स्पीकर चुने जाने की परम्परा ने स्पीकर को निष्पक्ष बनाने मे अत्यधिक भूमिका निभाई है।

(iv) संविधि ने भी स्पीकर की निष्पक्षता और निर्दलीयता की रक्षा करने का प्रयास किया है अर्थात स्पीकर के वेतन संचित निधि पर भारित होते है। संसद म वे विवाद के विषय नही होते।

(v) सेवानिवृत्ति के लिए स्पीकर कॉमन सभा के भग होने का इन्तजार नही करता। वह सदन के कार्यकाल के दौरान ही सेवानिवृत्त हो जाता है और उसके उत्तराधिकारी का निर्वाचन कर लिया जाता है। सन् 1976 म ऐसा ही हुआ था जब पूर्वाधिकारी की सेवानिवृत्ति के बाद श्री जार्ज थामस को स्पीकर चुना गया था।

(vi) स्पीकर के अपनी कुर्सी पर उपस्थित होने से ही सदन कायम होता है। जब वह अनुपस्थित होता है तो उसकी सत्ता के प्रतीक 'गदा' (The mace) को मेज के नीचे रख दिया जाता है। यदि स्पीकर की मृत्यु कार्यकाल के दौरान हो जाती है तो सदन तब तक कोई कार्यवाही नही करता जब तक नये स्पीकर का निर्वाचन नही हो जाता।

**वेतन तथा अन्य सुविधायें (Salary and Other Facilities)**—स्पीकर को वेतन के रूप म 8,500 पाउण्ड प्राप्त होते है। उसका निवासस्थान वेस्टमिन्स्टर भवन मे होता है। सेवानिवृत्ति के बाद उसे संविधि द्वारा निर्धारित पेन्शन मिलती है। सेवानिवृत्त होने पर, कॉमन सभा की प्रार्थना पर, उसे आजीवन पीयर नियुक्त कर दिया जाता है।

**कार्य एव शक्तियां (Functions and Powers)**—स्पीकर के कार्यों एव शक्तियों को मुख्यत निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 **अध्यक्षता एव व्यवस्था**—स्पीकर कॉमन सभा की बैठकों की अध्यक्षता करता है। इस स्थिति म वह सदन की कार्यवाही का संचालन करता है, सदन म शान्ति व्यवस्था और अनुशासन को बनाये रखता है। सदन म सभी भाषण या

चाहता है तो वह "स्थगन" (postponement) या "युक्तियुक्त संशोधन" (reasoned amendment) के प्रस्ताव द्वारा ऐसा कर सकता है। 'स्थगन' प्रस्ताव में यह कहा जाता है कि विधेयक को अब से छः महीने बाद पढ़ा जाय जबकि अधिवेशन ही न हो रहा हो। इसका उद्देश्य विधेयक को अनिश्चित काल तक स्थगित करना होता है। 'युक्तियुक्त संशोधन' के प्रस्ताव में यह कहा जाता है कि 'सदन विधेयक को दूसरा चरण प्रदान करना नहीं चाहता।' यदि विपक्ष का यह संशोधन पारित हो जाता है तो विधेयक विफल हो जाता है। "दूसरे वाचन में किसी सरकारी विधेयक की विफलता सरकार के लिए एक गम्भीर राजनीतिक विफलता समझी जाती है। इसे अविश्वास का प्रस्ताव समझा जाता है और सरकार को त्यागपत्र देना पड़ता है। आधुनिक सरकारें विधेयक को दूसरे वाचन में विफल होने से बचाती है।" यदि विपक्ष द्वारा प्रस्तुत संशोधन विफल हो जाता है तो स्पीकर विधेयक पर दूसरे वाचन के पूरा होने की घोषणा करता है।

दूसरे वाचन के बाद यदि विधेयक निर्विवाद (Non controversial) होता है तो उसे द्वितीय वाचन समिति के पास भेज दिया जाता है। यदि समिति सिफारिश करती है तो उस पर दूसरे वाचन को पूर्ण मान लिया जाता है परन्तु इसके लिए उसे दस दिन पहले सूचना देनी होती है। यदि 20 सदस्य आपत्ति करते हैं तो पूर्ण सदन स्वयं दूसरा वाचन करता है।

4 समिति चरण (Committee Stage)—दूसरे वाचन के बाद विधेयक को किसी भी स्थायी समिति के विचारार्थ भेज दिया जाता है। सदन स्वयं भी किसी विधेयक पर विचार कर सकता है अर्थात वह स्वयं पूर्ण सदन की समिति का रूप ग्रहण कर लेता है। वह विधेयक को स्थायी समिति के पास भेजने से पहले उसे किसी प्रवर समिति के पास भी भेज सकता है। ब्रिटेन में स्थायी समितियों की रचना अमरीकी स्थायी समितियों की भाँति विषयवार नहीं की गयी। अतः वहां प्रत्येक विधेयक पर विचार करने के लिए एक पृथक स्थायी समिति की रचना की जाती है। समिति विधेयक पर विस्तृत विचार करती है, उसकी धारावार छानबीन करती है और यदि आवश्यक हो तो उसके शब्दों की भी जाँच करती। ब्रिटेन की स्थायी समिति अमरीका की स्थायी समिति की भाँति किसी विधेयक की मृत्यु नहीं कर सकती। वह विधेयक के सिद्धान्त को नष्ट करने वाले संशोधनों को भी स्वीकार नहीं कर सकती। सभी या विधेयक का प्रभावी सदस्य विधेयक को सुधारने या सदन द्वारा स्वीकार्य बनाने के उद्देश्य से उसमें स्वयं संशोधन प्रस्तुत कर सकता है। समिति में सरकार की पराजय को अविश्वास का प्रस्ताव नहीं समझा जाता। परन्तु इससे उसकी प्रतिष्ठा अवश्य गिरती है। ... सरकार ... का प्रयास करती है। समिति में भी सरकार का बहुमत होता है ... समिति में पराजय का मुँह नहीं ...

सदस्यो पर अनुचित सरकारी दबाव का रोकना है और उनके प्रश्न पूछने के अधिकार को सुनिश्चित करता है। वह सदन को सरकार के अनुचित हस्तक्षेप से बचाता है।

**4 परिणामो की घोषणा एव निर्णायक मत का प्रयोग**—स्पीकर प्रस्तावो एव प्रश्नो को मतदान के लिए प्रस्तुत करता है तथा परिणामो की घोषणा करता है। यदि किसी प्रस्ताव पर मतदान बराबर-बराबर बट जाता है तो वह अपना निर्णायक मत का प्रयोग करता है। परन्तु यहा भी स्पीकर निष्पक्षता का परिचय देता है और अपने निर्णायक मत का प्रयोग इस प्रकार करता है कि यथा स्थिति बनी रहे और उसका सदन ही पुनर्विचार द्वारा बहुमत से निर्णय करे।

**5 समापन प्रस्तावों की स्वीकृति एव अस्वीकृति**—स्पीकर का समापन प्रस्तावो को स्वीकार या अस्वीकार करने का अधिकार है। उसे इस बात के चयन करने की भी अन्तिम शक्ति प्राप्त है कि किन सशोधनो एव प्रश्नो और स्थगन प्रस्तावो के किन विषयो पर विवाद किया जायेगा। दूसरे शब्दो मे, स्पीकर समापन प्रस्तावो, सशोधनो, प्रश्नो एव स्थगन प्रस्तावो की उपयुक्तता निधारित करता है। स्पीकर इस शक्ति का प्रयोग भी निष्पक्षता से करता है क्योकि उसकी निष्पक्षता पर ही सरकार और विपक्ष मे सन्तुलन को बनाये रखा जा सकता है और विधान के काय को पूरा किया जा सकता है। जहा सरकार परेशान करने वाले विषयो पर विवाद से बचने के लिए विधान के अत्यधिक काय का सहारा ले कर समापन प्रस्तावों को स्वीकार कराने की इच्छुक रहती है वहा विपक्ष विवादास्पद विषयो पर सशोधनो और प्रश्नो द्वारा तथा गम्भीर विषयो पर स्थगन प्रस्तावो द्वारा विवाद करके सरकार को परेशान करने का इच्छुक रहता है।

**6 वित्त विधेयको का प्रमाणीकरण**—जब कभी किसी विधेयक के वित्त विधेयक होने के बारे मे विवाद उत्पन्न हो जाता है तो स्पीकर ही प्रमाणित करके इस बात को निर्धारित करता है कि वह वित्त विधेयक है अथवा नही।

**7 समितियो सम्बन्धी शक्ति**—स्पीकर चेयरमैन पनल का नियुक्त करता है। वह ही इस पैनल म से स्थायी समितियो के चेयरमैन का चयन करता है। स्पीकर ही विधेयको को भिन्न-भिन्न समितियो को आवटित करता है।

**8 सदन का वक्ता**—स्पीकर कॉमन सभा का प्रमुख वक्ता होता है। वह ही सदन के निर्णयो को सम्प्रभु तक पहुँचाता है। सदन के सदस्य, सामूहिक रूप से ही उसके नेतृत्व मे सम्प्रभु से मिल सकते है। पीयरो की भाति कॉमन सभा के सदस्य सम्प्रभु से नही मिल सकते।

**9 सदन का प्रतिनिधि**—सदन से बाहर स्पीकर उसका प्रतिनिधि होता है। सदन की ओर से वह सरकारी उत्सवो एव समारोहो मे उपस्थित होता है। वह सदन को सम्बोधित किये गये दूसरे देशो एव व्यवस्थापिकाओ के दस्तावेजो एव

1949 के संसदीय अधिनियम की व्यवस्थाओं के अनुसार साम्राज्ञी की स्वीकृति के लिए भेज दिया जाता है।

8 शाही अनुमति (The Royal Assent)—कोई विधेयक तभी अधिनियम का रूप ग्रहण कर सकता है जब संसद के सभी अंग (कॉमन सभा, लार्ड सभा और साम्राज्ञी) उस पर सहमत होते हैं। अतः संसद के दोनों सदनों द्वारा पारित विधेयक को साम्राज्ञी की अनुमति के लिए भेजा जाता है जो वर्तमान समय में मात्र औपचारिक है। सिद्धान्ततः साम्राज्ञी के पास आज भी निषेधाधिकार की शक्ति है परन्तु साम्राज्ञी ऐन के काल से (1707 में) किसी सम्राट या साम्राज्ञी ने अपने निषेधाधिकार का प्रयोग नहीं किया। साम्राज्ञी की अनुमति की सूचना कामन सभा में स्पीकर और लार्ड सभा में लार्ड चान्सलर देता है। उसके बाद विधेयक अधिनियम का रूप ग्रहण कर लेता है और वह अधिनियमों में लिखित तिथि से लागू हो जाता है।

## निजी सदस्य विधेयक
## (Private Member Bill)

निजी सदस्य विधेयक भी एक सार्वजनिक विधेयक होता है परन्तु इसमें और सरकारी विधेयक में यह अन्तर होता कि जहाँ निजी सदस्य विधेयक संसद किसी सदस्य द्वारा, जो मन्त्री नहीं होता, प्रस्तुत किया जा सकता है, वहाँ सरकारी विधेयक केवल मन्त्री द्वारा ही प्रस्तुत किया जा सकता है। निजी सदस्य विधेयक प्रायः कम महत्त्वपूर्ण विषयों पर प्रस्तुत किये जाते हैं। इसीलिए सदन में उन्हें न्यून प्राथमिकता दी जाती है और उनके पारित होने की कम सम्भावना होती है। सदस्य प्रायः अपनी रुचि या किसी विशेष हितों के लिए विधेयक को प्रस्तुत कर देते हैं। परन्तु कभी-कभी निजी सदस्य विधेयकों का सम्बन्ध सामाजिक सुधारों से होता है जैसाकि गर्भपात और तलाक के कानूनों में सुधार करने वाले विधेयक (1967 का गर्भपात अधिनियम श्री डेविड स्टील द्वारा प्रस्तुत किया गया था) या उनका सम्बन्ध अल्पसंख्यकों के हितों से होता है। सरकार इस प्रकार के विधेयकों को इसलिए प्रस्तुत नहीं करती कि इन पर जनमत विभाजित होने से उसके मतों पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ने की सम्भावना होती है या सरकार के विधायी प्रोग्राम में इनकी न्यून प्राथमिकता होती है। परन्तु जब निजी सदस्य इस प्रकार के विधेयक का प्रस्तुत कर देता है तो सरकार उसे समर्थन दे देती है और उसके पारित होने की सम्भावना बढ़ जाती है। परन्तु यदि निजी सदस्य के विधेयक को सरकारी समर्थन प्राप्त नहीं होता तो उसके पारित होने की सम्भावना नहीं होती।

निजी सदस्य विधेयक में कठिनाइयाँ (Difficulties in Private Member Bill)—निजी सदस्य विधेयक को मुख्यतः अग्रांकित कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है—

## विधि-निर्माण
### (Legislation)

ग्रेट ब्रिटेन मे विधि-निर्माण का विकास सहसा नही हुआ। इसका विकास क्रमिक रूप से हुआ है। पहले इसे याचिका (petition) के रूप में प्रस्तुत किया जाता था। इसके माध्यम से नागरिको की शिकायतो को दूर करने का प्रयास किया जाता था। कुछ याचिकायें ससद सदस्यो द्वारा प्रस्तुत की जाती थी और कुछ गैर-सासदो द्वारा अर्थात साधारण नागरिको द्वारा प्रस्तुत की जाती थी। समय पाकर पहली प्रकार की याचिकाओ ने सार्वजनिक विधेयको और दूसरी प्रकार की याचिकाओ ने निजी विधेयको का रूप ग्रहण कर लिया।

वर्तमान समय मे सार्वजनिक विधेयक दो प्रकार के होते है। एक केबिनेट या मन्त्रियो द्वारा प्रस्तुत किये जाते है, जिन्हे सरकारी विधेयक कहते है। दूसरे ससद के साधारण सदस्यो द्वारा प्रस्तुत किये जाते है जिन्हे निजी सदस्य विधेयक कहते है। सरकारी विधेयको को पुन दो भागो मे विभक्त किया जाता है—(i) धन विधेयक और (ii) साधारण विधेयक। निजी विधेयक अस्थायी आदेश अनुमोदन विधेयक या विशेष प्रक्रिया आदेश का रूप ले सकता है।

ससद मे प्रस्तुत किये जाने वाले विधेयको मे से कुछ विधेयक ऐसे होते है जो प्रतिवर्ष प्रस्तुत किये जाते है। यदि ससद उन्हे प्रतिवर्ष पारित नही करती तो वे समाप्त हो जाते है। धन विधेयक, सचित निधि, विनियोजन विधेयक, समाप्त होने वाले कानूनो को जारी रखने वाले विधेयक इसी प्रकार के विधेयक होते है। अर्थात इन पर ससद की स्वीकृति प्रति वर्ष लेनी पडती है। दूसरे प्रकार के विधेयक वे है जो ससद द्वारा पारित होने के बाद तब तक बने रहते है जब तक उन्हे ससद के अन्य विधेयको (अधिनियम) द्वारा परिवर्तित नही किया जाता। नयी नीतिया प्रोग्राम, समस्यायें आदि भी नये विधेयको को जन्म दे सकती हैं।

ससद मे प्रस्तुत होने वाले अधिकाश विधेयक सरकारी विधेयक ही होते है और उन्ही के पारित होने की सम्भावना होती है। वस्तुत ससद के कुल समय का 90 प्रतिशत भाग सरकारी विधेयको को पारित करने मे व्यतीत हो जाता है। यद्यपि ससद के साधारण सदस्यो द्वारा भी विधेयको को प्रस्तुत किया जाता है। (निजी सदस्य विधेयक) परन्तु उनके पारित होने की सम्भावना कम होती है। वे तभी पारित हो सकते है जब सरकार उन्हे समर्थन देती है अन्यथा वे समाप्त हो जाते है।

स्थायी आदेश सख्या 89 के अनुसार धन विधेयक क्राउन के किसी मन्त्री द्वारा ही प्रस्तुत किया जा सकता है। सामान्यत इसे चान्सलर ऑफ दी एक्सचेकर द्वारा प्रस्तुत किया जाता है। धन विधेयक पहले कॉमन सभा मे ही प्रस्तुत

को प्रश्नो के बाद कोई भी सदस्य, जो किसी विधेयक को प्रस्तुत करना चाहता है, अपने विधेयक के बारे मे संक्षिप्त भाषण दे सकता है। यदि कोई अन्य सदस्य उसका विरोध करना चाहता है तो वह भी संक्षिप्त भाषण दे सकता है। विधेयक के प्रस्तुतीकरण पर निर्णय लेने से पूर्व यदि आवश्यक हो तो मतदान कराया जाता है। यदि विधेयक के प्रस्तुतीकरण को स्वीकार कर लिया जाता है तो उसे प्रथम वाचन मान लिया जाता है और प्रभारी सदस्य विधेयक के दूसरे वाचन के लिए किसी शुक्रवार को निश्चित कर देता है।

(iii) लाटरी प्रक्रिया द्वारा प्रस्तुतीकरण (Introduction by Ballot Procedure S O 6(4)—ससद के प्रत्येक अधिवेशन के आरम्भ म प्रस्तुत किये जाने वाले निजी सदस्य विधेयकों की संख्या अत्यधिक होती है। परन्तु उन पर विचार के लिए सदन के पास समय अत्यधिक कम होता है। सारे अधिवेशन में केवल 12 शुक्रवारो को ही उन पर विचार किया जाता है। अत यह निर्णय करने के लिए कि सदन किन निजी सदस्य विधेयकों पर विचार करने के लिए लाटरी डाली जाती है। जिन निजी सदस्य विधेयकों को लाटरी मे अच्छा स्थान (पहले 20 स्थानो मे से कोई एक स्थान) मिल जाता है केवल उन पर विचार होने की सम्भावना होती है। लाटरी मे प्राप्त स्थान के अनुसार ही उन पर विचार किया जाता है। अनेक बार ऐसा भी होता है कि एक ही निजी सदस्य विधेयक इतना समय ले लेता है कि लाटरी मे स्थान प्राप्त पर भी अन्य विधेयकों पर सदन विचार नही कर पाता और अधिवेशन के अन्त मे उन्हे समाप्त करना पडता है। नये अधिवेशन मे लाटरी द्वारा उनके क्रम को पुन निश्चित किया जाता है।

निजी सदस्य विधेयक के चरण (Stages of Private Member Bill)—निजी सदस्य विधेयक के शेष चरण वही है जो सरकारी विधेयक के लिए होते है।

## धन विधेयक एव ससदीय नियन्त्रण
## (Money Bill and Parliamentary Control)

"क्राउन धन की मांग करता है, कॉमन सभा उसे प्रदान करती है और लार्ड सभा प्रदान किये गये धन से सहमत होती है।'

—इरस्काइन मे

अर्थ एव प्रकृति (Meaning and Nature)—धन विधेयक जिसे सामान्य भाषा में बजट कहते है, एक सार्वजनिक विधेयक होता है। इसका सम्बन्ध सार्वजनिक धन से होता है। इसका सम्बन्ध "खर्च के अनुमानो" और "राजस्व के साधनो" से होता है। इसमे जहाँ वर्ष भर के खर्चों के अनुमानो को प्रस्तुत किया जाता है वहा नये करो एव शुल्को के प्रस्तावों अथवा पुराने करो एव शुल्कों में

विधेयकों को व्यावहारिक और स्वीकार्य बनाती है तथा उसे एक शीर्षक प्रदान करती है। विधेयक इसी शीर्षक के नाम से जाना जाता है। प्रत्येक विधेयक के साथ एक विज्ञप्ति या स्मरण-पत्र (Memorandum) तैयार किया जाता है जिससे उसके उद्देश्य का पता चलता है। तकनीकी दृष्टि से विधेयक का स्मरण पत्र (ममो) विधेयक का हिस्सा नहीं होता।

व्यवहार में प्रत्येक सरकार अपने विधायी प्रोग्राम को लागू करने से पूर्व अर्थात विधेयक को संसद में प्रस्तुत करने से पूर्व एक सफेद पत्र (A white paper) जारी करती है। इस सफेद पत्र में सरकार के वार्षिक या दीर्घकालीन विधायी प्रोग्राम का वर्णन होता है। इसका उद्देश्य अल्पमत के विचारों का पता लगाना तथा सम्बद्ध हितों से विचार विमर्श करना होता है। अन्तत विधेयक का जो रूप संसद में प्रस्तुत किया जाता है वह प्राय समझौते का परिणाम होता है जिसको पारित कराने में सरकार को कठिनाई नहीं होती।

2 विधेयक का प्रस्तुतीकरण एवं प्रथम वाचन (Introduction and First Reading of the Bill)—अधिकांश सरकारी या निजी सदस्य विधेयक सदन के किसी प्रस्ताव के बिना स्थायी आदेश संख्या 37(1) के अनुसार प्रस्तुत किये जाते हैं। जब कभी कोई मन्त्री या सदस्य सदन में किसी विधेयक को प्रस्तुत करना चाहता है तो वह इसकी सूचना सदन को देता है। निश्चित दिन उसे "कार्य सूची" (आदेश पत्र Order Paper) में शामिल कर लिया जाता है। स्पीकर प्रस्तावक का नाम पुकारता है और वह विधेयक की एक प्रतिलिपि, जिसे मूक विधेयक (dummy bill) कहते हैं, सदन के क्लर्क की मेज पर रख देता है। क्लर्क विधेयक का संक्षिप्त शीर्षक पढ़ देता है। यही विधेयक का प्रथम वाचन होता है जो मात्र औपचारिक है। इसके साथ ही विधेयक के दूसरे वाचन के लिए दिन निश्चित कर दिया जाता है। फिर सार्वजनिक विधेयक कार्यालय उसके मुद्रण एवं प्रकाशन की व्यवस्था करता है।

3 दूसरा वाचन (Second Reading)—दूसरे वाचन के लिए निश्चित किये गये दिन और समय पर प्रस्तावक अर्थात विधेयक का प्रभारी सदस्य, उसके बारे में थोड़ा वक्तव्य देता है जिसमें उसकी पृष्ठभूमि, उद्देश्यों और मुख्य मुद्दों पर प्रकाश डाला जाता है। वह अपने वक्तव्य को इन शब्दों के साथ समाप्त करता है कि "विधेयक का दूसरा वाचन किया जाय।" विधेयक पर कुछ मिनटों तक अथवा यदि विधेयक अत्यधिक महत्व का है तो दो या तीन दिन तक बहस होती है। इस चरण में विधेयक के सामान्य सिद्धान्तों (General Principles) पर ही बहस होती है, उसकी धाराओं पर सूक्ष्म या बारीकी से बहस नहीं होती। बहस के बाद यह प्रस्ताव (Motion) किया जाता है कि "विधेयक का दूसरा वाचन किया जाय।" यदि विपक्ष प्रस्ताव का विरोध करना चाहता है अर्थात् विधेयक को निष्फल

से अनुदान प्राप्त करना हो अथवा उस पर भारित होना है।" स्पष्ट है कि कॉमन सभा का कोई साधारण सदस्य धन विधेयक को प्रस्तुत नहीं कर सकता। यूनाइटेड किंगडम में सम्प्रभु के अभिभाषण पर बहस के बाद धन विधेयक का चान्सलर ऑफ एक्सचेकर के भाषण के साथ कामन सभा में प्रस्तुत किया जाता है।

**2 चान्सलर ऑफ एक्सचेकर का भाषण**—चान्सलर ऑफ एक्सचेकर के भाषण के तीन भाग होते हैं (i) पहले भाग में वर्ष के लेखों की व्याख्या की जाती है और यह बताने का प्रयास किया जाता है कि वास्तविक आंकड़ों और अनुमानों में अन्तर के क्या कारण है। (ii) दूसरे भाग में आगामी वर्ष के अनुमानों की ओर ध्यान आकर्षित किया जाता है और देश की आर्थिक स्थिति पर टिप्पणी की जाती है। (iii) तीसरे भाग में करों को प्रस्तावित किया जाता है और उनके कारणों का उल्लेख किया जाता है। दूसरे शब्दों में, तीसरे भाग में करों के घटाने, बढ़ाने, समाप्त करने या नए कर लगाने की चर्चा की जाती है।

**3 संसदीय स्वीकृति**—चान्सलर ऑफ एक्सचेकर बजट में आय व्यय के प्रस्तावों को निम्न रूप से स्वीकृति प्रदान करती है—

**(अ) औपचारिक प्रस्तावों द्वारा स्वीकृति**—क्राउन द्वारा प्रस्तुत किये गये करों के प्रस्ताव तब तक वैध नहीं माने जाते जब तक उन्हें विधान द्वारा प्राधिकृत नहीं किया जाता और संसद प्राधिकृत किये गये खर्च के लिए धन को उसी अधिवेशन में विनियोजित नहीं कर देती जिसमें सम्बद्ध अनुमानों को उसके समक्ष प्रस्तुत किया गया होता है। 1688 के अधिकार पत्र की धारा 4 स्पष्ट रूप से "संसद की स्वीकृति के बिना क्राउन के प्रयोग के लिये धन की उगाही को अवैध घोषित करती है।" अतः चान्सलर ऑफ एक्सचेकर के भाषण के तत्काल बाद संसद पहले औपचारिक प्रस्तावों द्वारा करों के प्रस्तावों को स्वीकार करती है। इससे क्राउन द्वारा प्रस्तावित किये गये कर तत्काल लागू हो जाते हैं और सरकार को धन की उगाही का अधिकार प्राप्त हो जाता है। अनुमानों को भी आंशिक रूप से पहले ही स्वीकार कर लिया जाता है ताकि सरकार को दैनिक खर्चों में बाधा का सामना न करना पड़े। संसद द्वारा स्वीकृत औपचारिक प्रस्ताव ही विधेयक के प्रारम्भिक आधार बन जाते हैं जिनके माध्यम से खर्चों का प्राधिकृत किया जाता है। बाद में इन प्रस्तावों को धन विधेयक में शामिल कर लिया जाता है। धन विधेयक पर संसद के दोनों सदनों एवं सम्प्रभु की स्वीकृति 5 अगस्त तक प्राप्त हो जानी चाहिये।

**(ब) सदन द्वारा प्रस्तावों की जांच**—औपचारिक प्रस्तावों के पारित होने के बाद सदन धन की सामान्य आर्थिक स्थिति पर बहस शुरू कर देता है। सन 1967 से पूर्व सदन प्रस्तावों को पूर्ण सदन की समिति के रूप में पारित करता था अर्थात जब सदन अनुमानों पर विचार करता था तो उस समय पूर्ण सदन पूर्ति समिति (The Committee of Supply) के रूप में कार्य करता था और खर्चों पर विचार

विचार विमर्श के बाद समिति विधेयक को अपनी रिपोर्ट सहित सदन को वापस लौटा देती है।

5 रिपोर्ट चरण (Report Stage)—यदि विधेयक सम्पूर्ण सदन की समिति द्वारा वापस भेजा जाता है और उसने उसमें कोई परिवर्तन नहीं किया होता तो सदन में उस पर तीसरा वाचन शुरू हो जाता है। परन्तु यदि विधेयक किसी अन्य समिति द्वारा अर्थात् स्थायी समिति या प्रवर समिति द्वारा वापस भेजा जाता है तो उस पर विवाद शुरू हो जाता है। इस विवाद पर सदन के औपचारिक नियम लागू होते हैं अर्थात् सदन का एक सदस्य एक प्रश्न पर एक ही बार बोल सकता है, स्पीकर विवाद के लिए संशोधनों का चयन कर सकता है और समापन, गिलोटीन या कगारू समापन को लागू कर सकता है। इस चरण में सदन समिति की सिफारिशों को स्वीकार या अस्वीकार कर सकता है, विधेयक में स्वयं संशोधन कर सकता है, किसी ऐसे विषय पर विचार कर सकता है जिस पर समिति ने विचार न किया हो। प्रभारी मन्त्री के सहमत होने पर विधेयक में नयी धाराएं भी जोड़ी जा सकती हैं। यदि सदन समिति की रिपोर्ट में अत्यधिक परिवर्तन कर देता है तो उसे दोबारा समिति के विचार के लिए भेजा जा सकता है, जब यह चरण पूरा हो जाता है तो विधेयक को तीसरे वाचन के लिए भेज दिया जाता है।

6. तीसरा वाचन (Third Reading)—रिपोर्ट चरण के तत्काल बाद विधेयक पर तीसरा वाचन हो जाता है। यह विधेयक पर अन्तिम विवाद होता है। इसमें केवल मौखिक संशोधन ही स्वीकार किये जाते हैं अर्थात् इसमें केवल व्याकरण की गलतियों को सुधारा जाता है अथवा उन भूलों को सुधारा जाता है जो विधेयक के वांछित उद्देश्यों में कोई परिवर्तन नहीं करतीं। तीसरे वाचन पर अधिक समय नहीं लगता और विधेयक शीघ्रता से सदन द्वारा स्वीकृत या अस्वीकृत हो जाता है।

7. दूसरा सदन (The Second Chamber)—संसद के एक सदन द्वारा पारित होने के बाद सदन का क्लर्क विधेयक को दूसरे सदन के क्लर्क के पास भेज देता है। यदि विधेयक पहले कॉमन सभा में प्रस्तुत किया गया होता है तो उसे लार्ड सभा के पास भेज दिया जाता है और यदि उसे पहले लार्ड सभा में प्रस्तुत किया गया होता है तो उसे कॉमन सभा के पास भेज दिया जाता है। दूसरे सदन में विधेयक को पारित होने के लिए उन्हीं चरणों से गुजरना पड़ता है जिनसे वह पहले सदन में होकर गुजरता है। यदि लार्ड सभा कॉमन सभा द्वारा पारित विधेयक में संशोधन करती है तो कॉमन सभा उन्हें स्वीकार या अस्वीकार कर सकती है। यदि लार्ड सभा अपने संशोधनों पर अड़ी रहती है और कॉमन सभा उनसे सहमत नहीं होती तो विधेयक

सिद्धान्ततः सार्वजनिक धन पर कॉमन सभा का पूरा नियन्त्रण होता है। उसकी स्वीकृति के बिना एक पैनी (Penny) खर्च नहीं की जा सकती और एक दमड़ी कर के रूप में एकत्रित (उगाही) नहीं जा सकती। परन्तु व्यवहार में जैसाकि जेम्स हार्वे और कैयराइन हुड ने कहा है, कि "संसद बजट को उसी रूप में पारित कर देती हैं जिस रूप में वित्त मन्त्री उसे प्रस्तुत करता है।" मुनरो का कहना है कि "यदि ब्रिटिश बजट को केबिनेट की स्वीकृति मिलने के बाद संसद में प्रस्तुत किये बिना लागू कर दिया जाए तो उसके अन्तिम आंकड़ों में कोई बड़ा अन्तर नहीं आयेगा।" इसका मूल कारण यह है कि दलीय संगठन और अनुशासन के कारण सरकार का संसद पर पूर्ण नियन्त्रण होता है। दूसरे, 635 सदस्यों की बड़ी सभा सरकार पर प्रभावकारी नियन्त्रण रखने में सक्षम नहीं हो सकती। तीसरे, कॉमन सभा के सामान्य सदस्य अनाड़ी होते है, जिनमें जटिल अनुमानों को समझने की योग्यता नहीं होती। चौथे, बजट का अधिकांश भाग अर्थात् खर्चे स्वचालित (Automatic) होते है। उदाहरणतः स्थानीय संस्थाओं को दिया जाने वाला अनुदान वृद्धावस्था पेन्शन आदि स्वचालित खर्चे है। पांचवें, पूर्ति अनुदानों (Supply Grants) के लिये निर्धारित किया गया 29 दिन का समय इतना कम है कि अन्तिम दिन करोड़ो पाउण्ड का अधिकांश महत्वपूर्ण मदो को बिना विवाद के ही पारित कर दिया जाता है। फलतः विधेयक वैसा ही पारित हो जाता है जैसा उसे प्रस्तुत किया गया होता है।

पूर्ति के अन्तिम दिन के बाद वार्षिक विनियोजन[1] विधेयक को प्रस्तुत किया जाता है। कुछ दिनो मे इसे दूसरे वाचन, औपचारिक समिति चरण और तीसरे वाचन के बाद पारित कर दिया जाता है। इसमें जहां अतिरिक्त खर्चों, पूरक अनुमानों एवं अनुदानों को विनियोजित किया जाता है वहां संचित निधि से धन निकालने के लिये प्राधिकृत भी कर दिया जाता है। संसद द्वारा स्वीकृत खर्चे निश्चित विषयों पर निश्चित समय के भीतर ही खर्च हो जाने चाहिए। यदि स्वीकृत धन राशि निश्चित समय के भीतर खर्च नहीं की जा सकती तो वह 31 मार्च को समाप्त हो जाती है।

4 धन विधेयक की सम्पूर्ण या आंशिक अस्वीकृति सरकार पर अविश्वास का द्योतक—वर्तमान समय में यह परम्परा बन चुकी है कि सरकार अपने पद पर तब तक बनी रह सकती है जब तक वह कॉमन सभा द्वारा अपने धन प्रस्तावों को स्वीकृत करा सकती है क्योंकि धन विधेयक एक वर्ष के लिये (1 अप्रेल से 31 मार्च तक) पारित किया जाता है अतः सरकार को प्रति वर्ष अपने धन विधेयक को

---

1 खर्चे की विविध मदो के लिये पूर्ति (धन) के आवंटन की क्रिया को विनियोजन (Appropriation) कहते है।

(i) संसद का अधिकांश समय सरकारी विधेयकों के विचार पर ही व्यतीत हो जाता है। उनके लिए जो थोड़ा बहुत समय निश्चित किया जाता है उसमें उनके पारित होने की सम्भावना इस बात पर निर्भर करती है कि वह कितना भाग्यशाली है और लाटरी में उसका कौन-सा नम्बर है तथा उसे सरकारी समर्थन मिलता है या नहीं।

(ii) उनके लिए सप्ताह में केवल एक दिन (शुक्रवार) निश्चित किया जाता। उस दिन उपस्थित होने वाले सदस्यों की संख्या कम होती है। निजी सदस्य विधेयक के विवाद पर गिलोटीन लागू नहीं होता और समापन का प्रयोग तभी किया जा सकता है जब 100 सदस्य उसका समर्थन करें। निजी सदस्य विधेयक के लिए इतने अधिक सदस्यों का समर्थन जुटा पाना कठिन होता है। अनेक बार एक निजी सदस्य विधेयक पर ही इतना अधिक समय व्यतीत हो जाता है कि लाटरी में आने के बाद भी अनेक विधेयकों पर विचार नहीं हो पाता और अधिवेशन के समाप्त होने पर लाटरी में आये विधेयकों को समाप्त कर दिया जाता है और नये अधिवेशन के प्रारम्भ में नयी लाटरी डाली जाती है।

(iii) निजी सदस्य विधेयक को सरकार के विरोध का खतरा निरन्तर बना रहता है। यदि उसका सम्बन्ध धन (खर्चे) से होता है या वह सरकारी नीति के विरुद्ध जाता है तो सरकार उसके विरुद्ध सचेतक जारी करके उसे विफल कर देती है।

(iv) निजी सदस्य विधेयक के प्रारूप को निजी सदस्य ही तैयार करता है। उसकी तैयारी में खर्च की गयी राशि को उसे ही वहन करना पड़ता है। यद्यपि सन् 1971 से लाटरी में आये प्रथम 10 निजी सदस्य विधेयकों में से प्रत्येक को 200 पाउण्ड की राशि की प्रतिपूर्ति (reimburse) के रूप में दी जाती है परन्तु यह राशि अत्यधिक कम है।

**निजी सदस्य विधेयक के प्रस्तुतीकरण की विधियाँ (Methods of introducing Private Member Bill)**—निजी सदस्य विधेयक को प्रस्तुत करने की तीन विधियां है। प्रस्तुतीकरण के लिए इनमें से किसी एक विधि का अनुसरण किया जा सकता है। ये निम्न हैं—

**(i) साधारण प्रस्तुतीकरण (Ordinary Presentation)**—स्थायी आदेश संख्या 37 के अनुसार यदि कोई सदस्य सप्ताह के किसी भी दिन सार्वजनिक कार्य शुरू होने के समय विधेयक प्रस्तुत करता है तो उसे विधेयक को प्रकाशित करने का अधिकार होता है। प्रस्तुतीकरण केवल औपचारिक होता है और उस समय उस पर विवाद सम्भव नहीं होता।

**(ii) दस मिनट के नियम का प्रस्तुतीकरण (Introduction Under Ten Minute Rule Procedure)**—स्थायी आदेश 13 के अनुसार मंगलवार या बुद्धवार

की निकायों या व्यक्ति विशेष को शक्ति या अधिकार प्रदान करती है उसे निजी विधेयक कहते है।

**निजी विधेयको का विकास**—प्रारम्भ मे सार्वजनिक विधेयको और निजी विधेयको मे कोई भिन्नता नही की जाती थी। परन्तु जैसे-जैसे शुल्क फाटक न्यासो एव नहर कम्पनियो की स्थापना की गई और उन्हे प्रशासनिक शक्तिया प्रदान करने की आवश्यकता पडी तो सार्वजनिक विधेयको और निजी विधेयको मे भिन्नता की जाने लगी। सन 1798 तक इनमे स्पष्ट भिन्नता की जाने लगी थी। 19वी शताब्दी मे निजी विधेयको की संख्या अत्यधिक होती थी। संसद के प्रत्येक अधिवेशन मे प्रस्तुत किये जाने वाले निजी विधेयको की संख्या 600-700 के बीच रहती थी। परन्तु वर्तमान समय मे इनकी संख्या 50 के लगभग रहती है। वर्तमान समय मे निजी विधेयको की संख्या कम होने का मुख्य कारण यह है कि संसद के अधिनियमो को सामान्य भाषा मे रचित किया जाता है जो स्थानीय संस्थाओ की योजनायें (जैसाकि पुस्तकालयो की स्थापना) लागू करने की शक्ति प्रदान कर देते है। दूसरे, अस्थायी आदेशो या विशेष प्रक्रिया आदेशो द्वारा संसदीय अधिनियमो मे परिवर्तन किये जा सकते है। तीसरे, वर्तमान युग विद्युत, बेतार और वायुयानो का युग है जिससे भूमि प्राप्त करने की अधिक आवश्यकता नही पडती।

**निजी विधेयक की प्रक्रिया**—निजी विधेयक की प्रक्रिया सार्वजनिक विधेयक की प्रक्रिया से भिन्न है। जहा सार्वजनिक विधेयक को सदन मे सूचना द्वारा ही प्रस्तुत किया जा सकता है वहाँ निजी विधेयक को सदन मे प्रस्तुत करने से पूर्व अनेक प्रारम्भिक आवश्यकताओ से गुजरना पडता है। निजी विधेयक को जिन चरणो से गुजरना पडता है उन्हे निम्न शीर्षको द्वारा अभिव्यक्त किया जा सकता है—

**1 याचिका एवं प्रारम्भिक विज्ञापन (Petition and Preliminary Advertisement)**—निजी विधेयक याचिका पर आधारित होता है जिस पर उसके समर्थको के हस्ताक्षर होते है। विधेयक पर हस्ताक्षर करने वालो को 'विधेयक के समर्थक'' कहा जाता है। व्यवहार मे सदन मे विधेयक संसदीय एजेन्ट्स द्वारा सचालित किया जाता है जिन्हे विधेयक के एजेन्टस, या समर्थको के एजेन्टस' कहा जाता है। इसी तरह से हितो की ओर से भी संसदीय एजेन्ट्स को नियुक्त किया जाता है जो विधेयक का विरोध करते हैं। वे संसद के समक्ष आने वाले सभी निजी विधेयको पर निगरानी रखते है और यदि वे किसी हित पर प्रतिकूल प्रभाव डालते है तो वे उसे चौकन्ना करते है।

निजी विधेयक पर जिन प्रारम्भिक कार्यवाहियो की आवश्यकता होती है वे इस प्रकार है (1) याचिका को विधेयक की एक प्रतिलिपि तथा अन्य दस्तावेजो के निजी विधेयक कार्यालय (Private Bill Office) मे 27 नवम्बर तक जमा करा देना पडता है। (ii) जहां कार्यों का निर्माण किया जा रहा है अथवा किसी भूमि को अनिवार्य रूप से प्राप्त करने का उद्देश्य है वहा काउण्टी काउंसिल और काउन्टी

संशोधन के प्रस्तावों द्वारा आय के स्रोतों को प्रस्तुत किया जाता है। इसमें जहां गत वर्ष के अतिरिक्त खर्चों को पूरा करने की व्यवस्था होती है वहां चालू वर्ष के आकस्मिक खर्चों को पूरा करने की व्यवस्था भी होती है। संक्षेप में, धन विधेयक सरकार की आय व्यय का लेखा-जोखा होता है।"

**धन विधेयक की तैयारी (Preparation of the Money Bill)**—धन विधेयक को तैयार करने में ट्रेजरी की भूमिका महत्त्वपूर्ण होती है। प्रथम, ट्रेजरी प्रति वर्ष अक्टूबर माह में एक परिपत्र (Circular) जारी करके सभी विभागों से अपने खर्चे के अनुमानों को तैयार करने के लिये कहती है। इन अनुमानों को ट्रेजरी द्वारा निर्धारित फार्मों में ही तैयार किया जाता है। यदि कोई विभाग अपने खर्चे को गत वर्ष की अपेक्षा बढ़ाना चाहता है तो उसे अनुमानों में दिखाने अर्थात् शामिल करने से पूर्व वित्त विभाग की स्वीकृति लेनी पड़ती है। दूसरे, सभी विभागों द्वारा तैयार किये गये अनुमान नवम्बर माह तक ट्रेजरी को प्राप्त हो जाते हैं। तीसरे, ट्रेजरी विभागों द्वारा तैयार किये गये अनुमानों से सहमत हो सकती है तथा उन्हें बदल भी सकती है। इसके बाद ट्रेजरी कोषाध्यक्षों और विभागाध्यक्षों के एक सम्मेलन का आयोजन करती है जिसमें मतभेदों को पारस्परिक लेन-देन की भावना के आधार पर दूर किया जाता है। जब अनुमान अंतिम रूप से तैयार हो जाते हैं तो ट्रेजरी उन्हें वित्त सचिव के पास भेज देती है। चौथे, वित्त सचिव राजस्व के सम्भावित साधनों के अनुरूप उनकी जांच करता है। इसके बाद वित्त मन्त्री अर्थात् चांसलर ऑफ द एक्सचेकर समूचे अनुमानों और राजस्व की जांच करता है। पांचवें, चांसलर ऑफ द एक्सचेकर धन विधेयक की मोटी रूप रेखा केबिनेट के समक्ष प्रस्तुत करता है। विचार-विमर्श के बाद जब केबिनेट उसे स्वीकार लेती है तो फरवरी माह में निश्चित किये गये दिन को चांसलर ऑफ द एक्सचेकर उसे कॉमन सभा के समक्ष प्रस्तुत करता है।

**धन प्रक्रिया के मूल नियम (Basic Rules of Money Procedure)**—धन प्रक्रिया के मूल नियमों को 1911 के संसदीय अधिनियम, कॉमन सभा के स्थाई आदेशों एवं परम्पराओं द्वारा निर्धारित किया गया है। इन्हें मुख्यतः निम्न शीर्षकों द्वारा अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 **धन विधेयक का प्रस्तुतीकरण**—धन विधेयक पहले कॉमन सभा में ही प्रस्तुत किया जाता है। कॉमन सभा में प्रस्तुत करने से पूर्व उस पर सम्प्रभु की स्वीकृति ली जाती है जो मात्र औपचारिक होती है। धन विधेयक क्राउन के किसी मन्त्री द्वारा ही प्रस्तुत किया जाता है। जैसाकि स्थायी आदेश संख्या 89 में कहा गया है कि "जब तक क्राउन द्वारा सिफारिश नहीं की जाती तब तक यह सदन सार्वजनिक सेवा से सम्बन्धित किसी धनराशि की याचिका को स्वीकार नहीं करेगा या किसी ऐसे प्रस्ताव पर विचार नहीं करेगा जिसका उद्देश्य सार्वजनिक राजस्व

जाता है जिसमें कार्यवाही संक्षिप्त और अनौपचारिक होती है। इसमें समिति केवल इस बात को देखती है कि सभी स्थायी आदेशों की पालना की गयी है और सार्वजनिक अधिकारों का अनुचित रूप से उल्लंघन तो नहीं किया गया। विरोधित विधेयक निजी विधेयक समिति के पास भेज दिया जाता है। कॉमन सभा की निजी विधेयक समिति के चार सदस्य होते है, जबकि लार्ड सभा की समिति के पांच सदस्य होते है। समिति के सदस्यों को इस बात की घोषणा करनी पड़ती है कि विधेयक मे उनका कोई निजी हित नहीं है।

विरोधित निजी विधेयक के लिए समिति चरण अत्यधिक महत्व का होता है। यह दो तरीकों से महत्वपूर्ण है। प्रथम इस चरण मे विधेयक की मृत्यु हो सकती है अर्थात यदि समिति विधेयक की प्रस्तावना को स्वीकार नहीं करती तो उसकी मृत्यु हो जाती है, दूसरे, यदि विधेयक की प्रस्तावना को स्वीकार कर लिया जाता है तो इसकी कार्यवाही अर्द्ध-न्यायिक होती है अर्थात यह न्यायालय, रेफरी या ज्यूरी के रूप मे कार्य करती है। विधेयक के समर्थक और विरोधी वकीलों के माध्यम से बहस मे हिस्सा लेते है, गवाह शपथपूर्वक गवाही देते है, गवाहों से जिरह की जाती है, आदि। सम्बद्ध सरकारी विभाग भी समिति के समक्ष अपने पक्ष को प्रस्तुत कर सकते है। समिति विधेयक को स्वीकार, अस्वीकार या संशोधित कर सकती है। समिति अपने निर्णयों की रिपोर्ट सदन को प्रस्तुत कर देती है।

6 **सदन द्वारा विधेयक पर विचार**—समिति द्वारा रिपोर्ट किये गये विधेयकों पर सदन विचार करता है। यदि विधेयक समिति द्वारा असंशोधित रहता है तो विधेयक पर तत्काल तीसरा वाचन शुरू हो जाता है। यदि विधेयक समिति द्वारा संशोधित किया जाता है तो उसे तीन दिन तक सदन मे रखा जाता है और उसके बाद सदन उस पर विचार करता है। सदन स्वयं भी विधेयक को संशोधित कर सकता है। सामान्यतः सदन में विधेयक बिना संशोधन या विवाद के पारित हो जाता है।

7 **तीसरा वाचन**—निजी विधेयक का यह चरण सार्वजनिक विधेयक की भांति होता है। इसमे विधेयक पर केवल मौखिक संशोधन ही स्वीकार किये जाते है और द्वितीय वाचन के बाद विधेयक में जितने भी परिवर्तन किये जाते हैं उन्हें स्वीकार कर सदन विधेयक को पारित कर देता है।

8 **दूसरे सदन मे विधेयक**—एक सदन द्वारा पारित होने के बाद विधेयक को दूसरे सदन के विचारार्थ भेजा जाता है अर्थात यदि निजी विधेयक कॉमन सभा मे प्रस्तुत किया जाता है तो उसके द्वारा पारित होने के बाद उसे लार्ड सभा के पास भेजा जाता है और यदि उसे पहले लार्ड सभा में प्रस्तुत किया जाता है तो उसे कॉमन सभा के पास भेजा जाता है। दूसरे सदन द्वारा किये गये संशोधनों की प्रक्रिया वही होती है जो सार्वजनिक विधेयकों के बारे में होती है।

9 **सम्राज्ञी की स्वीकृति**—दोनों सदनों द्वारा पारित होने के बाद विधेयक

करने समय साधनोपाय समिति (The Committee of Ways and Means) के रूप मे काय करता था। अब ये समितियाँ विद्यमान नही है। इन्ह समाप्त कर दिया गया है। अब सदन प्रस्तावो को स्वय पारित करता है।

सदन धन विधेयक के जिन पहलुओ पर अर्थात विषयों पर विचार करना चाहता है परम्परानुसार उनका चयन विपक्ष करता है। सदन धन विधेयक की जाच सचित निधि (The Consolidated Fund) से शुरू करता है क्योंकि उस इसे ही करो या अन्य साधना द्वारा पुन भरना होना है और इससे ही धन निकालने के लिय स्वीकृति प्रदान करनी होनी है और सरकार को प्राधिकृत करना होता है।

सचित निधि से किय जाने वाले खच दो प्रकार के है जो निम्न है—

(i) सचित निधि पर भारित खर्चे या सेवायें—जिन सेवाओं को राजनीतिक विवाद से दूर रखने की आवश्यकता होती है उन्ह प्राय सचित निधि पर भारित कर दिया जाता है। उदाहरणत सिविल सूची स्पीकर, विपक्ष के नता, उच्च न्यायालय के न्यायाधीशो, लेखा नियन्त्रा एव महालेखा परीक्षक (Comptroller and Auditor General) आदि के वेतन सचित निधि पर भारित होते है। इस प्रकार की सेवाओ पर खच की जाने वाली राशि के लिय प्रतिवष ससद की स्वीकृति लेने की आवश्यकता नही होती।

(ii) पूर्ति सेवाय (Supply Services)—ये सेवायें अनुमानों पर आधारित होती है और इनके लिय ससद की प्रतिवष स्वीकृति की आवश्यकता होती है। ये सेवायें दो प्रकार की है—(a) प्रतिरक्षा और (b) सिविल एव राजस्व विभाग सेवायें। दूसरे प्रकार की सेवाओ को दस वर्गों (Classes) मे विभक्त किया जाता है, वर्गों को प्रस्तावो (Votes) मे, प्रस्तावो को शीषको मे और शीषको को मदो (Items) मे विभक्त किया जाता है।

(iii) विवाद एव ससदीय नियन्त्रण—स्थायी आदेश 18 के अनुसार अनुमानो पूरक अनुमानो और अतिरिक्त प्रस्तावो (Estimates, Supplementary Estimates and Excess Votes) पर विवाद के लिए 29 दिन निर्धारित किए जाते हैं। इन दिनो मे ही सदन सावजनिक धन पर निगरानी रखन वाले कुत्ते की भूमिका निभा सकता है। वह सरकार को अपनी नीतियो एव कार्यों के औचित्य को सिद्ध करने के लिये कह सकता है, सरकार की नीतियो की आलोचना कर सकता है, प्रशासनिक कुशलता की समीक्षा कर सकता है, सावजनिक लेखों मे औपचारिक नियमो की पालना की जाच कर सकता है सरकार की फिजूलखर्चिया और मुख्य राजनीतिक प्रश्नो पर जनमत का ध्यान आकर्षित कर सकता है, कटौती प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकता है, आदि। सदन की इन कायवाहियों का सरकार पर प्रभाव पडता है परन्तु अनुमानो मे कटौती तब तक स्वीकार नही की जाती जब तक मन्त्री (केबिनेट) इसके लिय राजी न हो जाय।

अधिकार दे दिया गया। प्रस्ताव के पारित होने पर बहस को तत्काल बन्द कर दिया जाता था और विषय पर मतदान करा लिया जाता था।

**बहस को समाप्त कराने की वर्तमान विधियाँ (Modern Methods of Closing debate)**—वर्तमान समय में कॉमन सभा में बहस को समाप्त कराने के लिए जिन विधियों का प्रयोग किया जाता है उनमें प्रमुख निम्न हैं—

**1 साधारण समापन (Simple Closure)**—इसके द्वारा कॉमन सभा का कोई भी सदस्य (जो प्राय सरकारी सचेतक या निजी सदस्य विधेयक का प्रभारी होता है) किसी विषय पर बहस को समाप्त कराने का प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकता है। प्रस्ताव में यह कहा जाता है कि "प्रश्न को अब प्रस्तुत किया जाय" (that the Question be now put) यदि स्पीकर यह महसूस करता है कि विषय पर पर्याप्त बहस हो चुकी है तो वह प्रस्ताव प्रस्तुत करने की आज्ञा दे देता है। सदन द्वारा प्रस्ताव तभी स्वीकृत माना जाता है जब कम से कम 100 सदस्य उसका समर्थन करते हैं। प्रस्ताव के स्वीकृत होने के बाद बहस तत्काल समाप्त हो जाती है और विषय पर मतदान करा लिया जाता है। यदि स्पीकर यह महसूस करता है कि बहस को समाप्त करने से नियमों का दुरुपयोग होगा या अल्पसंख्यकों के अधिकारों की उल्लंघना होगी तो वह बहस को समाप्त करने वाले प्रस्ताव को प्रस्तुत करने से इन्कार कर देता है। इस तरह साधारण समापन जहां सरकार के हाथों में प्रति अवरोधन (Counter Obstraction) अस्त्र है वहां स्पीकर के हाथों में इसके प्रयोग की अस्वीकृति विपक्ष का संरक्षण है।

साधारण समापन किसी विधेयक की प्रत्येक धारा पर लागू होता है। इसका प्रयोग पूर्ण सदन की समितियों और स्थायी समितियों में भी किया जा सकता है। स्थायी समिति में इसका प्रयोग तभी किया जा सकता है यदि समिति के एक तिहाई सदस्य इसका समर्थन करते हैं।

**2 गिलोटिन या विभागीय समापन (Guillotine or Closure by Compartment)**—गिलोटिन का शाब्दिक अर्थ है 'कटाई मशीन' अर्थात वह प्रधान या यन्त्र जिसका प्रयोग काटने के लिए किया जाता है। प्राचीन समय में जिस फलक (ढाल) से अपराधियों का गला काटा जाता था उसे गिलोटिन कहते थे। वर्तमान समय में इसका प्रयोग कामन सभा में विधेयक, उसके भाग या भाग की धाराओं पर बहस को समाप्त करने के लिए किया जाता है। जब विधेयक, उसके एक भाग या भाग की धाराओं पर पहले से निर्धारित किया गया समय समाप्त हो जाता है तो उस पर बहस को समाप्त कर दिया जाता है और शेष धाराओं पर बहस किये बिना ही मतदान करा लिया जाता है। इसे ही गिलोटिन कहते हैं। ब्रिटेन में गिलोटिन का सर्वप्रथम प्रयोग 1881 'अत्यावश्यक नियमों' (Urgency Rules) के अन्तर्गत किया गया था।

पारित कराना पडता है। यदि कोई सरकार कॉमन सभा से अपने धन विधेयक को पारित नहीं करा सकती या पूर्ति को सुनिश्चित करने मे असफल रहती है तो उसे पद त्याग करना पडता है अथवा कॉमन सभा को विघटित कर नये चुनाव कराने पडते है। उदाहरणत 1975 मे गवनर जनरल ने आस्ट्रेलिया के प्रधान मन्त्री श्री ह्विटलम (Whitlam) को इसलिये पदच्युत कर दिया था कि उसकी सरकार सीनेट से दो विनियोजित विधेयक पारित कराने मे असफल रही थी। दूसरे शब्दो में, आस्ट्रेलिया के गवर्नर जनरल ने इस सिद्धात को लागू किया था कि यदि सरकार अपने धन विधेयक को पारित न करा सके तो उसे त्याग-पत्र दे देना चाहिये अथवा नय चुनाव कराय जाने चाहिए।

5 लार्ड सभा मे धन विधेयक—धन विधेयक 5 अगस्त तक अधिनियम बन जाना चाहिये। अत यह आवश्यक है कि कॉमन सभा उसे जून के अत तक पारित करके जुलाई के शुरू मे लार्ड सभा के विचारार्थ भेज दे। लार्ड सभा इसे एक माह तक अपने पास रख सकती है। लार्ड सभा धन विधेयक पर अब अडचन डालने का प्रयास नही करती। यदि वह उसे इस काल (समय) म पारित नहीं करती तो स्पीकर उसे धन विधेयक प्रमाणित कर देता है और फिर उसे लार्डसभा की स्वीकृति के बिना सम्राज्ञी की स्वीकृति के लिये भेज दिया जाता है।

6 साम्राज्ञी की स्वीकृति—साम्राज्ञी की स्वीकृति मात्र औपचारिक है। उसकी स्वीकृति मिलते ही विधेयक अधिनियम बन जाता है।

## निजी विधेयक
## (Private Bills)

अर्थ एव प्रकृति (Meaning and Nature)—सावजनिक विधेयक का सम्बन्ध समाज के व्यापक हितो से होता है परन्तु निजी विधेयक का सम्बन्ध किसी स्थान विशेष या किसी विशेष हित या व्यक्ति या व्यक्तियो की निकाय से होता है। जैसाकि वेड और फिलिप्स ने कहा है कि "निजी विधेयक वह विधेयक है जिसका उद्देश्य किसी स्थान विशेष से सम्बन्धित कानून को परिवर्तित करना है अथवा किसी व्यक्ति विशेष या व्यक्तियों की निकाय को अधिकार प्रदान करना या उत्तरदायित्व से मुक्त करना (छुटकारा दिलाना) है।" निजी विधेयको की आवश्यकता उस समय अनुभव की जाती है जब स्थानीय स्वशासन की सस्थायें ऐसे अधिकारो या शक्तियो को प्राप्त करना चाहती हैं जो उन्हे ससद के विद्यमान कानूनों के अन्तर्गत प्राप्त नही होती अथवा जब जनोपयोगी सेवा से सम्बन्धित निगम उप नियमो (by laws) के निर्माण की शक्ति प्राप्त करना चाहती है अथवा जब किसी व्यक्ति विशेष की भूमि को अनिवाय रूप से प्राप्त करना होता है। जिस विधेयक द्वारा (जो पारित होने के बाद निजी विधान का रूप ग्रहण कर लेता है) ससद स्थानीय स्वशासन की सस्थाओ, निगमो, राष्ट्रीयकृत उद्योगो, कम्पनियो, व्यक्तियो

काय को पूरा करना कठिन हो जायेगा । अत उनकी उपस्थिति विधायी काय के पूरा होने की गारण्टी है। जैसाकि सर आइवर जेनिंग्स ने कहा है कि 'साधारण समापन कगारू और गिलोटिन ऐसे य त्र हैं जो उचित गति से विधि निर्माण के काय को पूरा करन की प्रेरणा देते हैं।" उनकी उपस्थिति ऐच्छिक समझौते का सम्भावना को भी बढावा देती है।

## कॉमन सभा की समितियाँ
## (Committees of the House of Commons)

वतमान समय मे विश्व मे कोई भी ऐसी व्यवस्थापिका नही जो समितियों का प्रयोग नही करती । सभी व्यवस्थापिकायें आवश्यकतानुसार समितियो का प्रयोग करती है । आधुनिक राज्यो का स्वरूप लोक कल्याणकारी होने से उनके कार्यों का क्षेत्र अत्यधिक बढ गया है । इसके साथ ही व्यवस्थापिका के विधान सम्बन्धी काय का भी विस्तार हो गया है । दूसरे, औद्योगिक विकास ने विधान को तकनीकी बना दिया है । तीसरे व्यवस्थापिका जैसी बडी सस्थायें सिद्धातो पर विचार करने के लिए तो उपयुक्त होती हैं परन्तु सूक्ष्म अध्ययन के लिये अनुपयुक्त होती है । अत व्यवस्थापिकाओ के काय भार को हल्का करने, उनके समय की बचत करने विशेषज्ञो से सहायता लेने और विधेयको के सूक्ष्म एव पूर्ण अध्ययन के लिये समितियो का प्रयोग किया जाता है । समितिया, जैसाकि रीड ने कहा है, व्यवस्थापिका की "आख, कान हाथ और मस्तिष्क" होती है ।

ब्रिटेन मे कॉमन सभा की समितियो का विकास साम्राज्ञी एलिजाबेथ प्रथम के काल मे प्रवर समितियो के रूप मे हुआ था । प्रिवी पार्षदों को, जो उस समय कॉमन सभा मे बैठा करते थे, इन समितियो का सदस्य नियुक्त कर दिया जाता था और वे विधेयको पर विचार करते थे। सम्पूर्ण सदन की समिति का विकास स्पीकर से छुटकारा पाने के लिए तथा विवादो मे अधिक स्वतन्त्रता प्राप्त करने के लिए किया गया था (आरम्भ मे स्पीकर सम्राट/साम्राज्ञी का विश्वासपात्र व्यक्ति होता था और उसी के द्वारा नियुक्त किया जाता था अत कॉमन सभा के सदस्यो ने उससे छुटकारा पाने के लिए सम्पूर्ण सदन की समिति का तरीका निकाला । यह प्र... आज भी विद्यमान है। स्पीकर सम्पूर्ण सदन की समिति की अध्यक्षता नहीं कर... सन् 1628 तक पाँच बडी स्थायी समितियो का विकास हो गया था जिन्हें "... समितियाँ" (Grand Committees) कहा जाता था। परन्तु सम्राट चार्ल्स ... के काल मे ही सम्पूर्ण सदन की समिति का सही विकास हुआ और वह ... पर विचार करने लिए एक आवश्यक चरण (stage) बन गयीं । सन् 188... प्रवर समितिया के विचार हेतु भेजे गये विधेयको को छोड़कर, सभी सा... विधेयको पर सम्पूर्ण सदन की समिति ही विचार करती थी। यद्यपि ...

बारो मे भी इसकी एक प्रतिलिपि 20 नवम्बर तक जमा करानी पडती है। (iii) 11 दिसम्बर तक दो स्थानीय दैनिक पत्रो और लण्डन गजट मे इसे प्रकाशित करना होता है। (iv) यदि विधेयक से सरकारी विभाग प्रभावित होते है तो उन्हे भी इसकी सूचना देनी होती है। (v) प्रभावित होने वाले व्यक्तियो को इसकी सूचना 5 दिसम्बर तक मिल जानी चाहिए। (vi) 17 दिसम्बर तक विधेयक के विरोधी अपनी आपत्तियाँ पेश कर सकते है।

2 विधेयक का परीक्षण (Examination of the Bill)—18 दिसम्बर अथवा इसके बाद दो परीक्षक विधेयक का परीक्षण करते है। इन परीक्षको की नियुक्ति ससद करती है और वे ससद के अधिकारी होते है। एक परीक्षक की नियुक्ति कॉमन सभा करती है और दूसरे की लार्ड सभा। परीक्षक केवल इस बात का परीक्षण करते है कि क्या आरम्भिक तैयारी के सम्बन्ध में स्थायी आदेशो का पालन किया गया है या नही। यदि विधेयक की आरम्भिक तैयारी मे स्थायी आदेशो का अनुपालन नही किया गया होता तो उसे स्थायी आदेश समिति के पास भेज दिया जाता है ताकि इस बात का निर्णय किया जा सके कि क्या आरम्भिक तैयारी की आवश्यकताओ को छोड दिया जाय। 8 जनवरी तक साधनोपाय समिति का अध्यक्ष एव समितियो का लार्ड चेयरमैन दोनों मिलकर विधेयको को दोनो सदनो मे बाट देते है।

3 प्रथम वाचन—यदि परीक्षक इस बात का अनुमोदन कर देते है कि विधेयक की आरम्भिक तैयारी मे स्थायी आदेशो का अनुपालन किया गया है, तो विधेयक की प्रतिलिपि को सम्बन्धित सदन की मेज पर रख दिया जाता है और यह मान लिया जाता है कि उसका प्रथम वाचन पूरा हो गया है और उस पर दूसरे वाचन का आदेश दे दिया जाता है। यह चरण मात्र औपचारिक होता है।

4 दूसरा वाचन—सावजनिक विधेयक और निजी विधेयक के दूसरे वाचन की प्रक्रिया मे अन्तर होता है। जहा सावजनिक विधेयक के दूसरे वाचन मे उसकी वाछनीयता को निर्धारित किया जाता है वहा निजी विधेयक के दूसरे चरण मे उसकी वाछनीयता को निर्धारित नही किया जाता। उसमे केवल इस बात का निर्धारित किया जाता है कि उसकी प्रस्तावना मे घोषित तथ्यो को सही मानते हुए क्या उसे राष्ट्रीय नीति की दृष्टि में स्वीकार किया जा सकता है या नहीं।" सामान्यत इस चरण मे विधेयक का विरोध नही किया जाता यद्यपि कभी-कभी राष्ट्रीय हित के आधार पर उसका विरोध करते है।

5 समिति चरण—द्वितीय वाचन के बाद विधेयक को चयन समिति के पास भेज दिया जाता है। समिति की कार्यवाही इस बात पर निर्भर करती है कि क्या विधेयक निर्विरोध (Unopposed) है अथवा विरोधित (Opposed) है।

[Parliamentary (No. 2) Bill, 1969] जिसने लार्ड सभा को सुधारने का असफल प्रयास किया था।

सम्पूर्ण सदन को समिति की कार्यवाही कॉमन सभा की कार्यवाही से मुख्यतः निम्न रूप से भिन्न होती है—

(i) स्पीकर सम्पूर्ण सदन की समिति की अध्यक्षता नहीं करता जबकि वह कॉमन सभा की अध्यक्षता करता है। समिति का अपना चेयरमैन होता है जिसे समिति द्वारा (कॉमन सभा के प्रारम्भ में ही) चुना जाता है। साधनोपाय समिति का चेयरमैन अथवा उप चेयरमैन सम्पूर्ण सदन की समिति की अध्यक्षता करता है। समिति की अध्यक्षता करते समय चेयरमैन स्पीकर की कुर्सी पर नहीं बैठता बल्कि सदन के क्लर्क के निकट पड़ी एक अन्य कुर्सी पर बैठता है। समिति का चेयरमैन सत्तारूढ़ दल का एक वरिष्ठ सदस्य होता है। एक राजनीतिक व्यक्ति होने से वह निष्पक्षता से कार्य नहीं करता। जैसाकि ऑग और जिंक ने कहा है कि **"सम्पूर्ण सदन की समिति पर सरकारी दल और सत्तारूढ़ मन्त्री का विशेष प्रभाव रहता है।"**

(ii) जब सदन सम्पूर्ण सदन की समिति के रूप में कार्य करता है तो स्पीकर की सत्ता के प्रतीक "गदा" (The mace) को मेज के नीचे रख दिया जाता है।

(iii) सम्पूर्ण सदन की समिति की कार्यवाही कम औपचारिक और कम कठोर होती है। समिति में विषयों पर खुल कर विचार-विमर्श हो सकता है। न प्रस्तावों के अनुमोदन की आवश्यकता होती है और न समापन के नियम लागू होते हैं। किसी विषय पर बहस के बन्द होने के बाद भी उस पर बहस की जा सकती है और कोई सदस्य एक विषय या प्रश्न पर एक से अधिक बार बोल सकता है।

**2 स्थायी समितियाँ (Standing Committees)**— किसी भी सार्वजनिक विषय पर विचार करने हेतु स्थायी समिति की नियुक्ति की जाती है। इन्हें आवश्यकतानुसार नियुक्त किया जाता है। वर्तमान समय में कॉमन सभा की 5 और लार्ड सभा की एक स्थायी समिति है। कॉमन सभा की स्थायी समितियाँ अमरीकी की प्रतिनिधि सदन की स्थायी समितियों की भाँति विषयवार नहीं बनायी जातीं। उन्हें वर्णानुक्रम के आधार पर नियुक्त किया जाता है और वे अ, ब, स द आदि (A, B, C D etc) के नाम से जानी जाती है। स्पीकर, स्थापित परम्पराओं के अनुसार किसी भी विधेयक को किसी भी स्थायी समिति के विचारार्थ भेज सकता है। स्कॉटलैण्ड से सम्बन्धित सभी विधेयक स्कॉटिश समिति के विचार हेतु भेजे जाते हैं। यद्यपि वेल्स समिति के नाम से कोई पृथक स्थायी समिति नहीं परन्तु वेल्स और मैनमाउथशायर से सम्बन्धित सभी विधेयक उस स्थायी समिति के विचार हेतु भेजे जाते हैं जिसमें वहाँ के निर्वाचन क्षेत्रों के सभी सदस्य शामिल होते हैं। प्रत्येक विधेयक के लिए एक पृथक स्थायी समिति को नियुक्त किया जाता है।

को साम्राज्ञी की स्वीकृति के लिए भेज दिया जाता है जो मात्र औपचारिक होती है। साम्राज्ञी की स्वीकृति मिलते ही विधेयक अधिनियम बन जाता है और उसे पृथक सांविधिक पुस्तक मे प्रकाशित कर दिया जाता है।

मूल्यांकन—निजी विधेयक प्रक्रिया की यह कह कर आलोचना की जाती है कि यह अत्यधिक खर्चीली है। उसे पारित कराने के लिए अनेक प्रकार के खर्चों को बरदाश्त (वहन) करना पडता है अर्थात वकीलो की फीस, विशेषज्ञो की गवाही एव ससदीय एजेन्टो के खर्चों, दस्तावेजो की तयारी एव प्रकाशन आदि पर अत्यधिक खर्चों को बरदाश्त करना पडता है। दूसरी ओर, इस प्रक्रिया के पक्ष मे यह कहा जाता है कि यह ससद का अधिक समय नही लेती। केवल परीक्षको को ही उस पर थोडा व्यतीत करना पडता है इसकी प्रक्रिया अर्द्ध न्यायिक होने से राजनीतिक प्रभाव से मुक्त होती है। इसकी प्रक्रिया विस्तृत होती है जो इस बात को सुनिश्चित करती है कि व्यक्ति के निजी अधिकार अनजाने मे ही तो नही छीने जा रहे।

## बहस को समाप्त करने की प्रक्रिया
## (Procedure for Closing Debate)

आवश्यकता (Necessity)—कामन सभा मे विषयो पर बहस समाप्त या नियन्त्रित या कम करने की आवश्यकता मुख्यत निम्न कारणो से रहती है—

( i ) कॉमन सभा के पास काय की अधिकता रहती है जबकि उसके पास समय का अभाव रहता है।

( ii ) सरकार अधिवेशन काल मे अपने विधायी काय को पूरा करना चाहती है जबकि विपक्ष सरकार से रियायतें प्राप्त करने के उद्देश्य से विषयो पर बहस को लम्बा खीचना चाहता है।

( iii) विषयो पर असगत शब्दो के प्रयोग अथवा तथ्यो को बार-बार दोहराने की प्रवृत्ति को रोकने की आवश्यकता होती है।

सक्षेप मे, सदन की कायवाही को सुचारू रूप से सचालित करन एव विधायी काय को पूरा करने के लिए बहस को समाप्त करन की आवश्यकता होती है।

बहस को समाप्त करने की प्रक्रिया का विकास (Development of Procedure for Closing Debate)—कॉमन सभा ने बहस को नियन्त्रित या समाप्त करने की प्रक्रिया का विकास सहसा नही किया। इसका विकास क्रमिक रूप से हुआ है। 18वी और 19वी शताब्दी मे बहस को नियन्त्रित करने की प्रक्रिया अत्यधिक ढीली थी। उदाहरणत 1881 मे आइरिश राष्ट्रवादियो ने भाषण की स्वतन्त्रता का इतना दुरुपयोग किया था कि सदन को 41 घण्टे तक एक बैठक करनी पडी। इस घटना ने बहस को नियन्त्रित करने की कडी व्यवस्था की आवश्यकता को महसूस करा दिया। परिणामस्वरूप सदन ने एक प्रस्ताव पारित करके स्पीकर को बहस को समाप्त कराने के लिए प्रस्ताव (Motion) प्रस्तुत करने का अधिकार दे दिया। सन् 1887 मे एक ससद को इस प्रकार के प्रस्ताव को प्रस्तुत करने का

इन्हे स्थायी आदेशों अथवा सदन के आदेशों द्वारा नियुक्त किया जा सकता है। स्थायी आदेशो द्वारा नियुक्त की जाने वाली सत्रीय समितियो के उदाहरण है—सार्वजनिक लेखा समिति (The Public Accounts Committee), चयन समिति (The Committee of Selection), स्थायी आदेश समिति (The standing Orders Committee), आदि। सदन के आदेशो द्वारा नियुक्त की जाने वाली सत्रीय समितियो के उदाहरण है व्यय समिति, विशेषाधिकार समिति, सार्वजनिक याचिका समिति, प्रकाशन एवं विवाद रिपोर्ट समिति, सांविधिक कानून समिति (Statutory Instruments Committee), आदि।

चयन समिति के कुल 11 सदस्य होते है, जिनमे से 6 सरकारी पक्ष से और 5 विपक्ष से होते हैं। यद्यपि बाह्य रूप से इसके सदस्यो को सदन द्वारा चुना जाता है। परन्तु वस्तुत इसके सदस्यो को प्रधानमन्त्री और विपक्ष का नेता मिल कर चुनते हैं। चयन समिति स्थायी समिति के सभी सदस्यो को स्थायी आदेश समिति के 8 सदस्यो को और निजी विधेयक समितियो के सदस्यो को नियुक्त करती है। समिति निजी विधेयको को निजी विधेयक समितियो को आवंटित करती है।

(ii) तदर्थ समितियाँ (Adhoc Committees)—इन्हे विशेष विषयो की जाच हेतु नियुक्त किया जाता है। उदाहरणत विधेयको की जाच अथवा सदन की कार्यवाही मे सुधार करने हेतु नियुक्त की गयी समितियाँ तदर्थ समितिया ही हैं।

(iii) विशेषज्ञ समितियाँ (Specialist Committees)—वर्तमान समय मे प्रशासन पर ससद के नियन्त्रण को वास्तविक बनाने हेतु विशेषज्ञ समितिया का प्रयोग किया गया है, विशेषकर शिक्षा, विज्ञान, कृषि और तकनीकी क्षेत्रो मे इनका प्रयोग किया गया है परन्तु इनका प्रचलन विधायी प्रक्रिया का अभिन्न अग नही बन सका। अत वे अभी अपनी प्रारम्भिक स्थिति मे ही हैं।

प्रवर समितिया की विशेषता यह है कि वे विशेष शक्तियो का प्रयोग कर सकती है। उदाहरणत वे गवाहो को गवाही के लिए बुला सकती है और दस्तावेजों को मगवा सकती हैं। वे अपनी उप समितियो का निर्माण कर सकती है और स्थानीय जाच के लिए सदन से बाहर बैठको का आयोजन कर सकती है।

4 सयुक्त समितियाँ (Joint Committees)—ब्रिटेन मे इन समितियों का प्रयोग 19वी शताब्दी से होता रहा है। इन्हे तब नियुक्त किया जाता है जब दोनों सदनों से सम्बन्ध रखने वाले गैर-राजनीतिक विषयो अथवा निजी विधेयको पर (जिनमे कोई महत्त्वपूर्ण सिद्धान्त निहित होता है) विचार करना होता है। व्यवहार मे सयुक्त समिति ससद के प्रत्येक सदन की एक पृथक् पृथक प्रवर समिति होती है जो इकट्ठे बैठक करती हैं। इनके सदस्यो की सख्या बराबर-बराबर होती है और वे अपने अपने सदन को अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करती है। सयुक्त समिति का चेयरमैन कोई पायर अर्थात् लार्ड सभा का सदस्य होता है। उदाहरणत सन 1933 मे

गिलोटिन महत्वपूर्ण विधेयकों पर लागू होता है। इसके लिए समय सूची (Time table) तैयार की जाती है। समय सूची मे विधेयक के प्रत्येक चरण, विधेयक के भाग और भाग की धाराओ पर बहस के लिए समय निर्धारित कर दिया जाता है। जब निर्धारित समय समाप्त हो जाता है तो बहस समाप्त हो जाती है क्योंकि विधेयक को भागो मे विभाजित किया जाता है और भागो पर निर्धारित किये गये समय के समाप्त होते ही उन पर बहस समाप्त हो जाती है अत इसे विभागीय समापन भी कहते है। सरकार समय सूची को प्राय विपक्ष से परामर्श करके तैयार करती है। यदि दोनो मे सहमति से समय सूची तैयार न हो सके तो सरकार द्वारा निर्धारित किया गया समय अर्थात् गिलोटिन लागू होता है। यदि गिलोटिन का प्रयोग सम्पूर्ण सदन की समिति या रिपोर्ट चरण मे किया जाना है तो स्थायी आदेश 43 के अनुसार एक तटस्थ कार्य समिति (Neutral Business Committee) का निर्माण किया जाता है जो विधेयक को भागो मे विभाजित करती है और प्रत्येक भाग पर बहस के लिए दिनो को निर्धारित करती है।

गिलोटिन एक कठोर (Drastic) प्रक्रिया है। इसके प्रयोग द्वारा विधेयक की अधिकांश एव महत्वपूर्ण धारायें बिना बहस के पारित हो जाती हैं। विपक्ष गिलोटिन के प्रयोग को पसन्द नहीं करता। इसका लाभ यह है कि सरकार को पहले से पता होता है कि विधेयक का कौन सा चरण कब पारित हो जायेगा।

3 कगारू समापन (Kangaroo Closure)—कगारू आस्ट्रेलिया म पाये जाने वाले एक जानवर का नाम है। वह चलता नही बल्कि एक स्थान से दूसरे स्थान पर जाने के लिए छलाग लगाता है। ब्रिटेन मे इस विधि का प्रयोग पहले किया जाता था। इसके द्वारा स्पीकर बहस के लिए विधेयक की धाराओ का चयन किया करता था। शेष धाराओं पर बिना बहस के ही मतदान करा लिया जाता था। स्पीकर यह कार्य तभी करता था जब सदन इस आशय का प्रस्ताव पारित कर देता था। वर्तमान समय मे बहस को समाप्त करने के लिए इस विधि का प्रयोग नही किया जाता। यह पद्धति लुप्त या अप्रचलित हो गयी है।

4 सशोधनों का चयन (Selection of Amendments)—कभी कभी विधेयक पर प्रस्तुत किए गये सशोधनो की सख्या अत्यधिक होती है। समय अभाव के कारण सदन उन सभी पर बहस नही कर सकता। अत जब रिपोर्ट स्तर पर स्पीकर अथवा समिति स्तर पर पूर्ण सदन की समिति या स्थायी समिति का चेयरमैन यह महसूस करता है कि विधेयक पर प्रस्तुत किये गये सभी सशोधनो पर बहस करने से अनुचित अर्थात हद से ज्यादा समय व्यतीत हो जायेगा तो वह बहस के लिए कुछ महत्वपूर्ण सशोधनों का चयन कर लेता है। इसे ही सशोधनो का चयन कहते हैं।

उपर्युक्त वर्णन स स्पष्ट है कि बहस को समाप्त करने की अनेक विधियाँ है। वे समय की आवश्यकता हैं। यदि वे विद्यमान न हो तो सदन के लिए विधायी

कर सकती। ये सदन द्वारा भेजे गये विधेयकों पर केवल विचार विमर्श करती हैं। उन्हें विधेयकों को अपने प्रतिवेदनों सहित, सदन का वापस लौटाना होता है। यह सदन पर निर्भर करता है कि वह समिति के सुझावों या सशोधनों को स्वीकार करे अथवा न करे। सक्षेप में "ब्रिटिश समितियां जैसाकि हरमन फाइनर ने कहा है," केवल "सहायक परिचारिकायें हैं जो सशोधनों की सफाई करती हैं।" के सी. व्हीयर ने ठीक कहा है कि "यदि ब्रिटेन को ससदीय व्यवस्थापन पर गर्व है तो अमरीका को समिति व्यवस्थापन पर।"

## ब्रिटिश और अमरीकी समितियों का तुलनात्मक अध्ययन
## (A Comparative Study of British and American Committees)

इस प्रश्न का विस्तृत वर्णन अमरीका के सविधान में यथा स्थान दिया गया है। अत. इसका अध्ययन उसी स्थान पर कीजिए।

## महामहिम का विपक्ष
## (Her Majesty's Opposition)

लोकतन्त्र में, विशेषकर ससदीय लोकतन्त्र में, विपक्ष उसका प्राण होता है। यही कारण है कि ससदीय लोकतन्त्र में वह न केवल विद्यमान होता है बल्कि क्रियाशील भी होता है। अधिनायकवादी और लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं में मुख्य अन्तर ही यह है कि जहां अधिनायकवाद में विपक्ष "मृतक" या "जेल में" होता है, वहां लोकतन्त्र में वह स्वतन्त्र विचरण करता है। विपक्ष जितनी मात्रा में सुदृढ़ एवं सगठित होता है उतनी मात्रा में उसकी भूमिका रचनात्मक होती है और जितनी मात्रा में वह विघटित या निर्बल होता है उतनी मात्रा में उसकी भूमिका क्षीण हो जाती है।

ससदीय लोकतन्त्र में विपक्ष की आवश्यकता स्वय सिद्ध है। लोकतान्त्रिक सरकार "जनता की जनता द्वारा और जनता के लिए होती है"। अत जनता का सरकार पर नियन्त्रण बनाये रखने के लिए, निरपेक्ष शक्तियों को ग्रहण करने की सत्ता की प्रवृत्ति एव ज्यादतियों को रोकने के लिए, सरकार की नीतियों की असफलताओं और उसके कार्यों की त्रुटियों एव त्रुटियों का पर्दाफाश करने के लिए, जनता की शिकायतों को दूर करवाने के लिए, सरकार को जनता की आवश्यकताओं और आकाक्षाओं के प्रति सवेदनशील बनाये रखने के लिए, अल्पमत के विचारों को प्रकट करने के लिए तथा सरकार के उत्तरदायित्व को व्यावहारिक बनाने के लिए किसी न किसी युक्ति या उपाय (device) की आवश्यकता होती है। लिखित सविधानों में सरकार का नियन्त्रण करने वाले उपायों की व्यवस्था प्राय की जाती है। उदाहरणार्थ स्विट्जरलैण्ड में जनमत सग्रह की व्यवस्था है और अमरीका में शक्ति पृथक्करण और अवरोध एव सन्तुलन की व्यवस्था है। अमरीका में सर्वोच्च

1882 में स्थायी समितियों की स्थापना की थी परन्तु 1907 में ही स्थायी आदेशों द्वारा वर्तमान समिति व्यवस्था को स्थापित किया गया।

ब्रिटिश समितियाँ—वर्तमान समय में कॉमन सभा में पाँच प्रकार की समितियाँ है। वे हैं (i) सम्पूर्ण सदन की समितिया, (ii) स्थायी समितियाँ, (iii) प्रवर समितिया, (iv) सयुक्त समितियाँ और (v) निजी विधेयक समितिया।

1 सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House)—सम्पूर्ण सदन की समिति साधारण कॉमन सभा ही होती है जो समिति के रूप में बैठक करती है। कॉमन सभा के सभी सदस्य इसके सदस्य होते हैं। विधेयक के द्वितीय वाचन के बाद कोई भी सदस्य यह प्रस्ताव कर सकता है (जो प्राय सरकारी पक्ष से होता है) कि विधेयक को सम्पूर्ण सदन की समिति के विचारार्थ भेजा जाये, वह यह भी प्रस्ताव कर सकता है कि विधेयक के एक अंश को सम्पूर्ण सदन की समिति और एक अंश को स्थायी समिति के विचारार्थ भेजा जाये। वर्तमान समय में प्राय निम्न प्रकार के विधेयक ही सम्पूर्ण सदन की समिति के विचारार्थ भेजे जाते हैं—

(i) अत्यधिक राजनीतिक अथवा सवैधानिक महत्त्व के विधेयक।

(ii) वे विधेयक जिन्हें सरकार शीघ्र या जितना जल्दी सम्भव हो सके, लागू कराना चाहती है।

(iii) गैर-विवादास्पद विधेयक।

(iv) सन् 1967 तक वार्षिक वित्त विधेयक (Annual Financial Bill) सम्पूर्ण सदन की समितियों के विचारार्थ ही भेजे जाते थे। परन्तु वर्तमान समय में वित्त विधेयक को विभाजित कर दिया जाता है। उसकी कुछ मुख्य धारायें सम्पूर्ण सदन की समिति के विचारार्थ भेजी जाती है और शेष धाराओं को स्थायी समिति के विचारार्थ भेज दिया जाता है। (स्थायी आदेश सख्या 40 (3) वर्तमान समय में पूर्ति समिति (The Committee of Supply) और साधनोपाय समिति (The Committee of Way Means) जैसी कोई चीज विद्यमान नहीं। सन् 1967 में इन्हें समाप्त कर दिया गया था।

(v) अस्थायी आदेशों के अनुमोदन से सम्बन्धित विधेयक।

सम्पूर्ण सदन की समिति ने समय-समय पर जिन महत्त्वपूर्ण विधेयकों पर विचार किया है उनमें प्रमुख है राष्ट्रमण्डलीय आप्रवासी ऐक्ट, 1968 (The Commonwealth Immigrants act 1968), जन प्रतिनिधि एक्ट, 1969 (The Representation of People act, 1969), औद्योगिक सम्बन्ध एक्ट (The Industrial Relations Act 1971), यूरोपीय समुदाय एक्ट, 1972 (The European Communities Act, 1972), ससदीय विधेयक (सख्या 2) 1969,

मे विपक्ष को न तो सरकारी मान्यता प्राप्त है और न उसके नेता को सरकारी खजाने से वेतन मिलता है ।

2 वैकल्पिक सरकार (An Alternative Government)—ब्रिटेन में विपक्ष वैकल्पिक सरकार के रूप मे कार्य करता है। वह न केवल अपने आपको वैकल्पिक सरकार समझता है बल्कि सरकार और निर्वाचक मण्डल भी उसे वैकल्पिक सरकार समझता है । ब्रिटेन मे शासक दल बराबर बदलता रहता है । जो दल आज सत्ता मे होता है वह कल विपक्ष का रूप ग्रहण करता है । अत विपक्ष "निष्ठावान रचनात्मक और जिम्मेदार" (Loyal, Constructive and Responsible) रहता है। वह निष्ठावान इसलिए है कि वह ब्रिटिश संविधान के मूल सिद्धान्तों को स्वीकार करता है और सत्ता परिवर्तन के लिए संवैधानिक साधनों का प्रयोग करता है। वह शक्ति या हिंसा द्वारा सत्ता को प्राप्त करना नही चाहता बल्कि जनता के विवेक को अपील करके अर्थात् जनमत को अपने पक्ष मे करके सत्ता को प्राप्त करना चाहता है। जैसाकि प्रो ए बी कीथ ने कहा है कि "विपक्ष इसलिए सत्ता चाहता है कि वह उन परिवर्तनो को लागू कर सके जिन्हे वह वाछनीय समझता है। वह उन साधनो द्वारा सत्ता नही चाहता जो लोकतन्त्र को अस्वीकार करते हैं।" इस तरह ब्रिटेन मे विपक्ष राजनीति के खेल के नियमो को स्वीकार करता है वह भारतीय विपक्ष की भाति आन्दोलन की राजनीति का सहारा नही लेता ।

ब्रिटेन मे विपक्ष रचनात्मक इसलिए है कि वह वैकल्पिक सरकार है जो निर्वाचनों मे सफलता प्राप्त कर अपनी नीतियो को लागू करना चाहता है वह "छाया मन्त्रिमण्डल" (Shadow Cabinet) है, जिसके प्रमुख सदस्यो म विषयो का उसी प्रकार बटवारा किया जाता है जिस प्रकार सत्तारूढ दल म मन्त्रियो मे विभागो का बटवारा करता है और वे विपक्ष की प्रथम पक्तियो मे उसी प्रकार बैठते हैं जिस प्रकार सरकारी पक्ष की प्रथम पक्तियो म मन्त्री बैठते है। विपक्ष की बैठकें विपक्ष के नेता के नेतृत्व में नियमित रूप से होती है । वे मिलकर विपक्ष की नीति (रणनीति) और कौशल को तैयार करते हैं। विपक्ष का सचेतक (Whip) विपक्ष के लिए समर्थन जुटाने का उसी प्रकार प्रयास करता है जिस प्रकार सरकारी सचेतक अपने लिए समर्थन जुटाने का प्रयास करता है।

'ब्रिटेन म विपक्ष जिम्मेदार इसलिए है कि उसकी पक्तियो मे कुछ ऐसे पार्षद होते हैं और सदन या निर्वाचन म सरकार की पराजय के बाद उस सरकार निर्माण के लिए निमन्त्रण दिया जा सकता है।' जैसाकि प्रो के सी ह्वियर ने कहा है कि विपक्ष इसलिए जिम्मेदार है कि वह इस जानकारी और आशा से कार्य करता है कि उसे प्रशासन के कार्य का सम्भालने के लिए कहा जाय।" अनेक बार उप निर्वाचन भी निर्वाचन म परिवर्तन कर सकते है और सरकार का उसे विश्वास मे ले सकती है। पार्टी अनुशासन के कारण किसी सरकार का सदन में

प्रत्येक स्थायी समिति के सदस्यों की संख्या 16 और 50 के बीच होती है। चयन समिति इसके सदस्यों को सदन में दलों के सदस्यों के अनुपात में नियुक्त करती है। सदस्यों को नियुक्त करते समय समिति उनकी अभिरुचियां, योग्यताओं और भौगोलिक प्रतिनिधित्व को ध्यान में रखती है। यद्यपि ब्रिटिश स्थायी समितियां अमरीकी स्थायी समितियों की भांति विशेषज्ञों की समितियां नहीं होतीं इस पर भी उन्हें मनाड़ी या अदक्ष समितियां भी नहीं कहा जा सकता क्योंकि सदस्यों की नियुक्ति में उनकी अभिरुचियों और योग्यताओं का ध्यान तो रखा ही जाता है। विधेयक का प्रभारी मन्त्री सदैव समिति का सदस्य होता है। महान्यायवादी (Attorney General) और सॉलिसिटर जनरल समिति की बैठकों में हिस्सा ले सकते हैं। यदि कोई सदस्य समिति की बैठकों में अनुपस्थित रहता है अथवा समिति की सदस्यता छोड़ने की इच्छा व्यक्त करता है तो चयन समिति उसे समिति की सदस्यता से हटा सकती है। समिति की बैठकों की गणपूर्ति कुल सदस्यों का एक तिहाई भाग होता है।

स्पीकर प्रत्येक स्थायी समिति के चेयरमैन को चेयरमैन पैनल (Chairmen's Panel) से नियुक्त करता है। चेयरमैन पैनल में कम से कम 10 सदस्य होते हैं जिन्हें अधिवेशन के आरम्भ में चयन समिति द्वारा नियुक्त किया जाता है। समिति के चेयरमैन को समिति की कार्यवाही को नियमित करने की व्यापक शक्तियां होती हैं। उसके पास समापन (गिलोटिन कंगारू) और संशोधनों के चयन की शक्ति होती है।

स्कॉटिश समिति के सदस्यों की संख्या 30 है। उन्हें स्कॉटलैण्ड के निर्वाचन क्षेत्रों से नामजद किया जाता है। इन सदस्यों के अतिरिक्त स्कॉटिश समिति में 20 तक अन्य सदस्य शामिल किये जा सकते हैं। यह समिति स्कॉटलैण्ड से सम्बन्धित सभी विषयों पर विचार करती है।

3 **प्रवर समितियां (Select Committees)**—इन्हें विशिष्ट समितियां भी कहा जाता है। इन्हें सदन द्वारा नियुक्त किया जाता है। इन्हें विविध उद्देश्यों की पूर्ति हेतु नियुक्त किया जा सकता है अर्थात् इन्हें विशेष विधेयकों के विचार हेतु अथवा किसी विषय की जांच हेतु अथवा निरीक्षण कार्यों को सम्पन्न करने हेतु नियुक्त किया जा सकता है। इनके सदस्यों की संख्या 15 से अधिक नहीं हो सकती यद्यपि सदन की सम्मति से इसमें अपवाद हो सकता है। प्रत्येक प्रवर समिति अपना चेयरमैन स्वयं चुनती है।

प्रवर समितियां मुख्यतः तीन प्रकार की हैं। वे हैं। (i) सत्रीय समितियां (ii) तदर्थ समितियां और (iii) विशेषज्ञ समितियां।

(i) **सत्रीय समितियां (Sessional Committees)**—सत्रीय समितियां अधिवेशन के आरम्भ में निरीक्षण कार्यों को सम्पन्न करने हेतु नियुक्त की जाती हैं

का चयन करता है जिन पर सदन बहस करना चाहता है। जब कभी विपक्ष इन विषयों पर अविश्वास के प्रस्ताव की माँग करता है तो उसे तत्काल स्वीकार कर लिया जाता है।

(ii) यद्यपि सदन की कार्यवाही पर सरकार का पूर्ण नियन्त्रण रहता है और विपक्ष के लिए एक दृढ निश्चयी सरकार को विचलित करना कठिन होता है फिर भी सदन की कार्यवाही दोनो पक्षो (सरकार और विपक्ष) से परामर्श करके ही निश्चित की जाती है।

(iii) विपक्ष सदन की समितियो मे सक्रिय भाग लेता है। उदाहरणार्थ सार्वजनिक लेखा-समिति (Public Accounts Committee) के चेयरमैन को विपक्ष से ही लिया जाता है।

(iv) यदि विपक्ष समझता है कि किसी विधेयक को जल्दबाजी में पारित किया जा रहा है या किसी विधेयक पर पूर्ण विचार-विमर्श नहीं हुआ तो विपक्ष सरकार को उस पर पुनर्विचार के लिए बाध्य तो नहीं कर सकता परन्तु आलोचना द्वारा उससे आग्रह अवश्य कर सकता है और कोई भी संवेदनशील सरकार, जनमत के विरोधी होने के भय से, उसकी उपेक्षा नहीं कर सकती। इस तरह विपक्ष विधेयकों को सहनीय, व्यावहारिक और प्रवर्तनीय (Tolerable, workable and enforceable) बनाने मे सरकार की सहायता करता है।

4 सरकार के उत्तरदायित्व को सुनिश्चित करने मे सहायक (Cooperative in Securing accountability of Government)—विपक्ष का मुख्य उद्देश्य सत्ता को प्राप्त करना होता है। अत वह जनमत को अपने पक्ष मे करने का निरन्तर प्रयास करता रहता है। इसके लिए वह सरकार के प्रस्तावों का परीक्षण करता है, प्रशासन के कार्यों की त्रुटियो और त्रुटियो को प्रकाश में लाता है, उसकी नीतियों की रचनात्मक आलोचना करता है, प्रशासन की गतिविधियो पर नजर रखता है, संसद मे सरकार द्वारा दिए गये जवाबो की प्रामाणिकता की जाँच करता है, अवांछनीय कार्यों, जनता की शिकायतो एव आकांक्षाओ, अल्पमत के हितो आदि की ओर सरकार का ध्यान आकर्षित करता है। विपक्ष के इन कार्यों से जहाँ सरकार सचेत और सावधान हो जाती है और उस समय मे अपनी नीतियो का बचाव करना पड़ता है वहाँ उनसे समुदाय को सरकार के कार्यों के बारे म सूचनायें प्राप्त होती हैं, सम्बन्धित हित समूहों को सामयिक चेतावनी मिल जाती है और निर्वाचकगण को सरकार की नीतियो की कुशलता और निष्पक्षता (efficiency and equity) पर राय बनाने का अवसर मिल जाता है संसद मे जब विपक्ष किसी विषय या मुद्दे पर मतविभाजन का आग्रह करता है तो उसमे जहाँ सरकार के समर्थन का परीक्षण हो जाता है वहां विपक्ष की आलोचना के औचित्य की परख भी हो जाती है। विपक्ष

भारतीय शासन अधिनियम में सुधार हेतु एक संयुक्त समिति का गठन किया गया था।

ब्रिटेन में एक सत्रीय संयुक्त समिति (Sessional Joint Committee) भी है जिसे समेकन संयुक्त समिति (Joint Committee on Consolidation) कहते हैं। इसके 14 सदस्य होते हैं। प्रत्येक सदन से 7–7 सदस्य लिये जाते हैं। यह समिति समेकन और साविधिक कानून सुधार अधिनियमों पर विचार करती है।

5 निजी विधेयक समिति (Private Bills Committee) —निजी विधेयक समिति निजी विधेयकों की जांच करती है। निजी विधेयक समितियां दो प्रकार की हैं। निर्विरोध विधेयक समिति (The Committee for Unopposed Bills)। इसके 6 सदस्य होते हैं। सावनोपाय समिति का चेयरमैन, उपचेयरमैन और चार अन्य सदस्य। इन्हें चयन समिति द्वारा नियुक्त पैनल से चुना जाता है। (ii) विरोधित विधेयक समितियाँ (Committees for Opposed Bills)-इन्हें 'निजी विधेयक समूह' (Private Bill Groups) भी कहा जाता है। कॉमन सभा की निजी विधेयक समिति के केवल 4 सदस्य होते हैं—एक चेयरमैन और तीन अन्य सदस्य परन्तु लार्ड सभा की निजी विधेयक समिति के पांच सदस्य होते हैं—एक चेयरमैन और चार अन्य सदस्य। समिति के चेयरमैन और सदस्यों को चयन समिति द्वारा नामजद किया जाता है। सभी सदस्यों को इस बात की घोषणा करनी पड़ती है कि विधेयक में उनका कोई निजी हित नहीं है।

निजी विधेयक समितियाँ अर्द्ध-न्यायिक संस्थायें हैं। वे न्यायालय की भाँति कार्य करती हैं। वे रेफरी और जूरी के रूप में कार्य करती हैं। विधेयक के समर्थक एवं विरोधी उनके समक्ष गरमा गरम बहस करते हैं। प्रत्येक पक्ष का प्रतिनिधित्व प्रायः वकील करता है। गवाह शपथपूर्वक गवाही देते हैं। वकील गवाहों से जिरह (Cross examine) करते हैं। समिति के समक्ष सरकारी विभाग भी अपना पक्ष प्रस्तुत कर सकते हैं। समिति गवाहों की गवाही के महत्त्व सामान्य सार्वजनिक हित और सदन के स्थायी आदेशों के आधार पर अपने निर्णयों को आधारित करती है उनके निर्णय विधान के रूप में होते हैं। वे विधेयक को स्वीकार अस्वीकार अथवा संशोधित कर सकती हैं। वे विधेयक को अपने निर्णय सहित सदन को भेज देती हैं।

मूल्यांकन—उपर्युक्त वर्णन से स्पष्ट है कि कामन सभा समितियों का अत्यधिक प्रयोग करती है। परन्तु उनकी स्थिति [illegible] है। वे [illegible] अधीन है। वे परामर्शात्मक और सहायक संस्थाएँ हैं। वे केवल [illegible] और सुझाव देती हैं। वे अमरीकी समिति[illegible]

उपर्युक्त आलोचनाओं से स्पष्ट है कि संसदीय लोकतन्त्र को सफल बनाने के लिए विपक्ष को निष्ठावान, रचनात्मक और जिम्मेदार होना चाहिए।

## लार्ड सभा
## (The House of Lords)

लार्ड सभा ग्रेट ब्रिटेन की एक प्राचीन और अनोखी संस्था है। यह अपनी रचना, प्रकृति और भूमिका में अद्वितीय है। यद्यपि 1911 और 1949 के संसदीय अधिनियमों ने इसकी शक्तियों के पर कतर दिये है फिर भी यह कोई नाम मात्र की संस्था नही। यह शक्तिहीन होते हुए भी प्रभावशाली और उपयोगी उच्च सदन है। यह रचना में पूर्णत मध्ययुगीन और कुलीनतन्त्रीय सदन है फिर भी लोकतन्त्र में इसका अस्तित्व बना हुआ है। इसकी सदस्यता के आनुवंशिक आधार पर निरन्तर प्रहार किया जाता रहा है फिर भी उसे आज तक समाप्त नही किया जा सका। इसकी रचना सम्बन्धी सुधार योजनायें अभी विवाद के स्तर तक ही सीमित हैं।

**रचना (Composition)**—लार्ड सभा कोई प्रतिनिधिक सदन नही। यह आनुवंशिक सदन है। इसके सदस्यो मे कुलीनतन्त्रीय और कुछ मात्रा तक प्रजातान्त्रिक तत्वो का बेमेल जोड है। इसके अधिकाश सदस्य आनुवंशिक सदस्य हैं यद्यपि कुछ को नियुक्त और कुछ को निर्वाचित भी किया जाता है। इसके सदस्यो की संख्या निश्चित नही। नये पीयरो के नियुक्त होने से इसके सदस्यो की संख्या बढती और घटती रहती है। सामान्यत इसके सदस्यो की संख्या 1000 के इद गिद रहती है जो विश्व मे किसी भी व्यवस्थापिका के उच्च सदन के सदस्यो की संख्या से अधिक है। इसके सदस्यो को पीयर या लार्ड कहा जाता है।

लार्ड सभा के सदस्यो की निम्न 7 श्रेणिया है—

1 **राजवंशीय पीयर (Royal Peers)**—राजवंशीय पीयर शाही रक्त के कारण इसकी सदस्यता ग्रहण करते है। इनकी संख्या प्राय चार तक रहती है। ये प्राय इसकी बैठको मे हिस्सा नही लेते।

2 **आनुवंशिक पीयर (Heredity Peers)**—आनुवंशिक पीयर वंश परम्परा के कारण इसकी सदस्यता ग्रहण करते है। पीयर की मृत्यु के बाद यदि उसके उत्तराधिकारी की आयु 21 वर्ष की होती है तो उसे ज्येष्ठता के नियम के अनुसार पीयरेज प्राप्त हो जाती है। लार्ड सभा के कुल सदस्यों का 90% भाग आनुवंशिक पीयरों का है। इनमे से कुछ 1707 के पूर्व के इंगलैण्ड के पीयरों के वंशज हैं, कुछ 1707 और 1801 के बीच नियुक्त किये गये ग्रेट ब्रिटेन के पीयरों के वंशज हैं और कुछ 1801 के बाद नियुक्त किये गये यूनाइटेड किंगडम के पीयरों के वंशज हैं। कुछ मात्र संयोगी पीयर हैं (उजहॉट इन्हे accidents of an accident कहता है) और कुछ को गुणो के आधार पर पीयरेज प्राप्त होती है। आनुवंशिक

न्यायालय और जर्मनी मे संविधान न्यायालय कार्यपालिका के कार्यों को रद्द कर सकती है यदि वे संविधान के विपरीत होते हैं। ब्रिटेन का संविधान अलिखित है। वहा न्यायालय संसद के किसी कानून को रद्द नहीं कर सकते। इस पर भी वहाँ अवरोध और सन्तुलन की व्यवस्था है। उदाहरणत लार्ड सभा शक्तिहीन होते हुए भी अत्युत्साही कॉमन सभा के जोश को एक वर्ष के लिये ठण्डा कर सकती है और उसे पुनर्विचार के लिये बाध्य कर सकती है। विपक्ष भी एक ऐसा ही उपाय है जो सरकार का नियन्त्रित करने की भूमिका निभाता है।

ब्रिटेन मे विपक्ष का विकास किसी योजना का परिणाम नहीं। इसका विकास आकस्मिक ढंग से हुआ है। सन् 1820 तक यही समझा जाता था कि विपक्ष की भूमिका नकारात्मक है अर्थात वह किसी चीज को प्रस्तावित नहीं करता, वह प्रत्येक चीज का विरोध करता है और उसका कर्त्तव्य सरकार को बाहर निकालना है। परन्तु जैसे-जैसे दलो का विकास होता गया और सुदृढ, संगठित एवं अनुशासित दल निर्मित हुए तो विपक्ष भी सुदृढ और संगठित होता गया। आज स्थिति यह है कि ब्रिटेन मे विपक्ष को "निष्ठावान, रचनात्मक और जिम्मेवार" ही नहीं समझा जाता बल्कि उसे शासन का एक अभिन्न हिस्सा समझा जाता है। जैसा कि क्विंटिन हॉग ने कहा है कि 'विपक्ष ब्रिटिश संविधान का एक आवश्यक और अपरिहार्य अग है।"

ब्रिटेन मे विपक्ष की स्थिति, भूमिका और कार्यों को निम्न शीर्षकों के अन्तगत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 सरकारी मान्यता (Official Recognition)—ब्रिटिश संवैधानिक व्यवस्था की प्रमुख विशेषता यह है कि वह विपक्ष को सरकारी मान्यता प्रदान करती है। वस्तुत विपक्ष की भूमिका प्रकृति और प्रभावकारिता इस बात पर निर्भर करती है कि उसे सरकारी मान्यता प्राप्त है या नही।' ब्रिटेन मे सरकार ही महामहिम की सरकार नहीं विपक्ष भी महामहिम का विपक्ष है। वहाँ विपक्ष 'वकल्पिक सरकार" है, "छाया मन्त्रिमण्डल" है। सन 1937 के मन्त्रियो के जिस अधिनियम मे (Ministers of the Crown Act) प्रधान मन्त्री के वेतन की व्यवस्था की थी उसी अधिनियम ने विपक्ष के नेता के वेतन की भी व्यवस्था की थी। विपक्ष के नेता का वेतन संचित निधि पर भारित है। वर्तमान समय मे विपक्ष के नेता को 9,500 पाउण्ड प्रति वर्ष वेतन के रूप मे प्राप्त होते हैं। सन् 1937 के अधिनियम म विपक्ष के नेता को इन शब्दों में परिभाषित किया था कामन सभा का वह सदस्य जो फिलहाल सदन म उस दल का नेता है जो महामहिम की सरकार का विरोधी ह और जिसकी सदन मे अधिकतम संख्या है। विवाद की स्थिति मे स्पीकर को इस बात का निर्णय करन का अधिकार है कि विपक्ष का नेता कौन है ?" फ्रांस और अमरीका मे ब्रिटेन के महामहिम के विपक्ष जैसी कोई संस्था नही। इन देशो

साम्राज्ञी सामाजिक और राजनीतिक जीवन के प्रतिष्ठित अनुभवी स्त्री पुरुषों को आजीवन पीयर नियुक्त कर सकती है उदाहरणत अवकाश प्राप्त प्रधानमन्त्री एवं मन्त्री, वायसराय, सेनापति सेवानिवृत्त स्पीकर, कला, विज्ञान, साहित्य आदि क्षेत्रों के प्रतिष्ठित एवं अनुभवी स्त्री-पुरुष ही आजीवन पीयर नियुक्त किए जाते हैं।

सन् 1958 का आजीवन पीयरेज एक्ट क्राउन की आनुवंशिक पीयर नियुक्त करने की शक्ति को अवरुद्ध तो नहीं करता परन्तु 1964 के बाद आनुवंशिक पीयरों को नियुक्त नहीं किया गया। अतः यह कहा जा सकता है, जैसाकि वेड और फिलिप्स ने कहा है, कि 1958 के आजीवन पीयरेज एक्ट ने "लार्ड सभा को मजबूत भी किया है और आनुवंशिक सिद्धान्त को कमजोर भी किया है।"

6 धार्मिक लार्ड्स (The Lords Spiritual)—सन 1847 से धार्मिक लार्डों की संख्या 26 रही है। वे सभी इंगलैण्ड के चर्च विशप होते हैं। वे तब तक लार्ड सभा के सदस्य बने रहते हैं जब तक वे अपने धार्मिक पद पर बने रहते हैं। जब कभी मृत्यु या पद त्यागने से धार्मिक लार्ड का स्थान रिक्त हो जाता है तो अगला वरिष्ठ विशप उसका स्थान ग्रहण कर लेता है। कन्टरबरी और यार्क के आर्कविशप और लण्डन दुरहम एवं विनचेस्टर के विशप पदेन (ex-officio) लार्ड सभा के सदस्य होते हैं। शेष 21 धार्मिक लार्ड्स अपने धार्मिक पद पर नियुक्ति की तिथि से, वरिष्ठता के आधार पर लार्ड सभा की सदस्यता ग्रहण करते हैं।

7. लॉ लार्ड्स (Law Lords or The Lords of Appeal in Ordinary)—यूनाइटिड किंगडम में लार्ड सभा अपील का अन्तिम न्यायालय है। अत उसके न्यायिक कार्यों के लिए विधिवेत्ताओं की आवश्यकता और वाछनीयता बनी रहती है। यूनाइटिड किंगडम मे किसी उच्च न्यायिक पद पर दो वर्ष तक रह चुके विधिवेत्ता या इंगलैण्ड अथवा स्काटलैण्ड अथवा आयरलैण्ड की बार (Bar) में 15 वर्ष तक वकालत कर चुके वकील को आजीवन पीयर नियुक्त कर दिया जाता है। इन्हें ही लॉ लार्डस या अपीली लार्डस कहते हैं और वे लार्ड सभा की बैठकों में सभी हिस्सा लेते हैं जब वह अपील के अन्तिम न्यायालय के रूप में कार्य करता है। लॉ लार्डस को, लार्ड सभा के अन्य सदस्यों के विपरीत, वेतन प्राप्त होता है। अपना पद से त्याग पत्र देने के बाद भी इन्हें लार्ड सभा मे बैठने और मतदान करने का अधिकार रहता है। इनकी मृत्यु के बाद इनका पद रिक्त हो जाता है। इनके उत्तराधिकारियों को पीयरेज प्राप्त नहीं होती। वर्तमान समय में लॉ लार्डस की संख्या 9 है। (वेड और फिलिप्स के अनुसार लॉ लार्डस की संख्या 11 है)

उपर्युक्त वर्णन से स्पष्ट है कि लार्ड सभा की रचना निराली है। उसकी रचना में मध्ययुगीन आनुवंशिक तत्व का बोलबाला है। उसकी रचना के कारण ही उसका झुकाव अनुदारवाद की ओर रहा है और वह उग्र सुधारों का विरोधी रहा है।

पराजित होना प्राय कठिन हो गया है फिर भी इसकी कुछ सम्भावना तो रहती ही है और बीसवीं शताब्दी में सरकारें तीन बार (जनवरी 1924, दिसम्बर 1924 और मार्च, 1979 में) सदन में पराजित हो चुकी है। अनेक बार प्रधान मन्त्री भी सरकार की उन नीतियों के सम्बन्ध में विपक्ष के नेता से परामर्श कर लेता है अर्थात् उसे विश्वास में ले लेता है जो आगामी सरकारों को प्रभावित करती है, विशेषकर विदेशी मामलों और कॉमन वैल्थ मामलों में, प्रतिरक्षा नीति और गैर-दलीय मामलों में विपक्ष के नेता को विश्वास में ले लिया जाता है। संकट के समय में जैसाकि दो महायुद्धों के समय में विपक्ष राष्ट्रीय एकता का परिचय देता है।

3 शासन संचालन में सहयोग (Cooperation in the Conduct of Government)—ब्रिटेन में विपक्ष और सरकार दोनों लोकतान्त्रिक मूल्यों को पहचानते हैं। यदि विपक्ष इस बात को स्वीकार करता है कि सरकार अर्थात् बहुमत दल को शासन करने का अधिकार है तो सरकार भी इस बात को स्वीकार करती है कि विपक्ष अर्थात अल्पमत को उसके कार्यों एवं नीतियों की समीक्षा करने और आलोचना करने का अधिकार है। ब्रिटेन में विपक्ष न तो अनावश्यक रूप से सरकार को तंग (Harass) करता है और न ही उसके कार्यों में बाधा डालता है और न ही सरकार अनावश्यक रूप से विपक्ष को प्रतिबन्धित करती है। विपक्ष सरकार की उन्हीं नीतियों की आलोचना करता है अथवा वह उसे उन्हीं मुद्दों पर बदनाम करने का प्रयास करता है जिनमें जनता अत्यधिक कठिनाइयों का अनुभव कर रही होती है और सरकार की लोकप्रियता पर प्रश्न चिन्ह लगने लगता है। उदाहरणार्थ विपक्ष मुद्रास्फीति, बेरोजगारी, राशनिंग, नियन्त्रण जैसी नीतियों पर अथवा लोक-कल्याणकारी कार्यों के प्रति सरकार की उदासीनता जैसे प्रश्नों पर ही आलोचना करता है और अपने आपको एक सुदृढ़, संगठित एवं कमठ विकल्प के रूप में प्रस्तुत करता है। विपक्ष फिजूलखर्ची जैसे मुद्दों को प्राय नहीं उठाता क्योंकि वह जानता है कि निर्वाचनों में निर्वाचक स्वयं ही फिजूलखर्च सरकार को दण्डित कर देंगे।

तीसरी दुनिया के देशों की संसदीय व्यवस्थाओं में, जैसाकि भारत में, सरकार और विपक्ष में प्राय अविश्वास बना रहता है। परन्तु ब्रिटिश संसदीय व्यवस्था में दोनों में एक दूसरे पर विश्वास बना रहता है। इसीलिए वहाँ विपक्ष सरकार संचालन में सहायक होता है। ब्रिटेन में विपक्ष को देशद्रोही नहीं कहा जाता जैसाकि भारत में प्राय सुनने को मिलता है। वस्तुत ब्रिटिश संसदीय व्यवस्था ने कुछ ऐसी स्वस्थ परम्पराओं को विकसित कर लिया है जो विपक्ष के सहयोग अर्थात् उसकी भूमिका को सुनिश्चित करती है। विपक्ष की भूमिका को सुनिश्चित करने वाली प्रमुख परम्परायें निम्न है—

(1) विपक्ष ही साम्राज्ञी के भाषण एवं बजट प्रस्तावों से ऐसे विषयों

को लार्ड सभा के निर्णय के विरुद्ध सरकारी जर्नल (Journal) में प्रकाशित कराता है तो फिर उसे यह विशेषाधिकार प्राप्त नहीं होता।

(ii) दीवानी मामलों में गिरफ्तारी से मुक्ति।

(iii) साम्राज्ञी से सीधे मिलने का अधिकार अर्थात् लार्ड सभा का कोई भी सदस्य सीधे साम्राज्ञी से मिल सकता है तथा उससे किसी सार्वजनिक विषय पर विचार-विमर्श कर सकता है। कॉमन सभा के सदस्यों को यह विशेषाधिकार प्राप्त भी प्राप्त नहीं। वे सामूहिक रूप से ही स्पीकर के माध्यम से साम्राज्ञी तक पहुँच सकते हैं।

(iv) सदन की विशेषाधिकार समिति ही इस बात का निर्धारण करती है कि किसी नये पीयर को सदन में बैठने एवं मत देने का अधिकार है अथवा नहीं। यदि समिति किसी व्यक्ति को अयोग्य समझती है तो वह उसे सदन की कार्यवाही में हिस्सा लेने से मना कर सकती है अर्थात् उसे बाहर निकाल सकती है।

(v) सदन अवज्ञा या अपमान के लिए स्वयं दण्ड दे सकता है और सद्‌ आचरण के लिए जमानत की माँग कर सकता है।

(vi) सन् 1948 से पूर्व लार्ड सभा स्वयं अपने सदस्यों के विरुद्ध दण्डनीय... के मुकदमों की सुनवाई करती थी परन्तु उसके बाद सदन के इस विशेषाधिकार को समाप्त कर दिया गया।

B सीमायें (Limitations)—लार्ड सभा के सदस्यों पर मुख्यतः निम्न सीमायें हैं—

(i) वे कॉमन सभा के निर्वाचनों में न मतदान कर सकते हैं और न उसके लिए चुनाव लड़ सकते हैं। दूसरे शब्दों में, वे लार्ड सभा की सदस्यता के दौरान मताधिकार से वंचित रहते हैं। यही कारण है कि महत्वाकांक्षी राजनीतिज्ञ पीयरेज को प्राप्त करना नहीं चाहते और यदि उन्हें पीयरेज प्राप्त हो जाती है या उन्हें प्रदान की जाती है तो वे उसे अस्वीकार कर देते हैं जैसाकि 1928 में कामन सभा के स्पीकर जे एच ह्विटले ने पीयरेज को अस्वीकार किया था।

(ii) यदि लोक सेवा अधिकारी पीयर हैं तो वे पीयर होने के नाते लार्ड सभा की बैठकों में बैठ तो सकते हैं परन्तु वे न उसमें भाषण दे सकते हैं और न मतदान कर सकते हैं।

(iii) लॉ लार्ड्स के अतिरिक्त लार्ड सभा के किसी अन्य सदस्य को वेतन प्राप्त नहीं होते। सन 1957 से उन्हें केवल यात्रा एवं दैनिक भत्ता दिया जाता है।

**अधिवेशन एवं गणपूर्ति (Sessions and Quorum)**—लार्ड सभा के अधिवेशन कॉमन सभा के अधिवेशनों के साथ शुरू होते हैं और जब कामन सभा अपने अधिवेशनों को समाप्त करती है तो प्रायः उसी समय लार्ड सभा अपने अधिवेशनों

की उक्त गतिविधियों को ही ब्रिटिश संवैधानिक व्यवस्था और राजनीतिक जीवन का प्राण समझा जाता है।

5 निरकुशता पर नियन्त्रण एवं आलोचना (Control over Absolutism and Criticism)—विपक्ष स्वतन्त्रता का प्रतीक है। उसका स्वतन्त्र विचरण लोकतन्त्र की अभिव्यक्ति है। यद्यपि पार्टी अनुशासन के कारण सरकारें ससद पर पूर्ण नियन्त्रण रखने की स्थिति मे होती है और विपक्ष के लिए सरकार को किसी महत्त्वपूर्ण मुद्दे पर पराजित करना सम्भव नही होता फिर भी विपक्ष ससद में अपने "अस्त्रों" का प्रयोग करके सरकार को आड़े हाथों ले सकता है और उसे निरकुश होने से रोक सकता है। यद्यपि ब्रिटिश ससद मे अमरीकी सीनेट की भाँति किसी फिलिबस्टर की व्यवस्था नहीं और वहां समापन के नियम लागू होते हैं फिर भी विपक्ष ससद के अन्दर विवादों मे हिस्सा लेकर, प्रश्न एवं पूरक प्रश्न पूछ कर स्थगन एव अविश्वास का प्रस्ताव प्रस्तुत करके और ससद के बाहर पार्टी के माध्यम से सार्वजनिक सभाओं को आयोजित करके तथा दूरदर्शन, रेडियो और प्रेस के माध्यम से विरोधी प्रचार करके सरकार को परेशान तो कर सकती है। इस तरह विपक्ष तानाशाही के विरुद्ध गारण्टी है। जैसाकि जैनिग्स ने कहा है कि "जब तक विपक्ष विद्यमान है अधिनायकतन्त्र हो नही सकता।" एक अन्य स्थान पर जनिग्स ने कहा है कि यदि ससद का प्रमुख काय आलोचना करना है तो विपक्ष उसका सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण भाग है।" विपक्ष पर किसी प्रकार का नियन्त्रण "पूर्व सूचना व्यवस्था" (Early Warning System) के रूप में काय करता है जो अपनी बारी में हितों और समुदाय दोनों को चेतावनी दे देता है।

मूल्यांकन (Evaluation)—ससदीय लोकतन्त्र मे विपक्ष अनिवार्य और वांछनीय है फिर भी उसकी निम्न आधारों पर आलोचना की जाती है—

(i) विपक्ष का कार्य मुख्यत रोडा अटकाना है। अत सरकारी तन्त्र, जो पहले ही धीमी गति से चलता है, अत्यधिक मन्द हो जाता है। इससे लोक-कल्याण कारी नीतियों को लागू करने मे अनावश्यक देरी हो जाती है।

(ii) विपक्ष की आलोचना का आधार जब दलीय हित हो जाता है तो उससे राष्ट्रीय हितो की क्षति होने की सम्भावना बढ जाती है। अनेक बार विपक्ष जब सत्ता मे आ जाता है तो वह उन्हीं कार्यों को स्वय करता है जिनकी उसने विपक्ष में बैठ कर आलोचना की होती है। विपक्ष का यह दोहरा व्यवहार हानिकारक होता है।

(iii) विपक्ष की निराधार आलोचना से अनेक बार विदेशी सरकारें गुमराह हो जाती है और वे सरकार की नीतियो का सही मूल्यांकन नहीं कर पाती। इससे राष्ट्रीय हितो को हानि होने की सम्भावना होती है।

(ii) जेन्टलमैन प्रशार ऑफ दी ब्लैक रॉड (The Gentleman Usher of the Black Rod) और सारजेन्ट-एट आर्म्स (The Serjeant at Arms)—सन 1971 स पूव य दो पृथक् पद थे। परन्तु तब से एक अधिकारी ही इन दोनों पदो पर काय करता रहा है। इसका काय सदन के आदेशा को लागू करना एव लार्ड चान्सलर की सेवा म उपस्थित रहना है।

(iii) समितियों का लार्ड चेयरमैन (The Lord Chairman of Committees)—यह लार्ड सभा की समितियो की अध्यक्षता करता है। उसका ... के लिए एक वकील की नियुक्ति की जाती है जो निजी विधेयको पर ... देता है।

## लार्ड सभा के कार्य एव शक्तियाँ
## (Functions and powers of the House of Lords)

लार्ड सभा के कार्यों एव शक्तियो का इतिहास निरन्तर ह्रास ... रहा है। पहले लार्ड सभा कॉमन सभा से शक्तिशाली थी, फिर वह ... शक्तियो का उपयोग करने लगी और अब यह गौण (Secondary) ... उपयोग करती है। यह कहना कोई अतिशयोक्ति नही कि लार्ड सभा ... छाया मात्र बन कर रह गयी है। पहले लार्ड सभा, नार्मन काल की ... मिलियम (Magnium Concilum) की उत्तराधिकारी होने से, अपार ... का उपयोग करती थी। उदाहरणत 1215 मे लार्ड सभा ने ही सम्रा... मैग्नाकार्टा स्वीकार करने के लिये बाध्य किया था। चौदहवी शताब्दी (1395 मे) कॉमन सभा ने करो को आरम्भ करने की अनन्य शक्ति ... थी और पन्द्रहवी शताब्दी के आरम्भ मे उसने इस क्षेत्र मे श्रेष्ठता प्राप्त ... सन् 1407 मे सम्राट हेनरी चतुर्थ ने इस बात को स्वीकार करके कि '... द्वारा स्वीकृत और लार्ड सभा द्वारा सहमत अनुदानो को कॉमन सभा द्वारा ही रिपोर्ट किया जाना चाहिए" कॉमन सभा की श्रेष्ठता को स्थापित ... अठाहरवी शताब्दी के अन्त तक लार्ड सभा साधारण विधेयको के सम्ब... सभा के समान ही शक्तियो का प्रयोग करती थी। परन्तु 1832 के ... नियम ने उसकी शक्तियो को इस रूप मे क्षति पहुँचाई कि उसने ... रचना के सिद्धान्तो मे परिवर्तन कर दिया। अब लार्ड सभा के सदस्य ... कॉमन सभा के सदस्यो को नामजद नही कर सकते थे। निम्न मध्य व... धिकार प्राप्त हो जाने से कॉमन सभा म पूँजीपतियो, व्यापारियो तथा अन्य लोगों का प्रभाव बढने लगा था। सन 1867 और 1884 के ... नियमो ने श्रमिको आदि का भी मताधिकार दे दिया। इस तरह दा... रचना म वर्ग भेद उत्पन्न होने म सघर्ष होना स्वाभाविक था ... सभा ने वित्त के क्षेत्र म स्थापित परम्पराओ की उल्लघना करके लार्ड

पीयरों की पाँच श्रेणियाँ है—ड्यूक्स (Dukes), मारक्यूइस (Marquis), अर्ल (Earls), विस्काउण्ट (Viscounts) और बैरन (Barons)—परन्तु सभी का स्तर समान है।

नये पीयरों के नियुक्त करने की क्राउन की शक्ति असीमित है। प्रधानमन्त्री के परामर्श पर क्राउन कितने ही पीयरों को नियुक्त कर सकता है। उदाहरणत एसक्विथ ने अपने प्रधानमन्त्रित्व काल में (8 वर्षों में) 115 पीयरों को नियुक्त करवाया था जब कि लॉयड जार्ज ने 6 वर्ष के काल में 108 पीयरों को नियुक्त करवाया था। नवम्बर 1964 के बाद नये आनुवंशिक पीयर नियुक्त नहीं किये गये परन्तु फरवरी 1984 में 21 वर्ष अन्तराल के बाद साम्राज्ञी ऐलिजाबेथ II ने भूतपूर्व प्रधानमंत्री हेरल्ड मैकमिलन को अर्ल की उपाधि से विभूषित करके आनुवंशिक पीयरेज प्रदान की (The Indian Express, Dt 11-2-1984)

3 स्काटलैण्ड के पीयर (The Peers of Scotland)—इन्हें प्रतिनिधि पीयर कहा जाता रहा है। सन् 1707 से स्काटलैण्ड के नये पीयर नहीं बनाये गये परन्तु एक्ट ऑफ यूनियन के समय से स्काटलैण्ड के 154 पीयरों को अपने में से 16 प्रतिनिधियों को निर्वाचित करने का अधिकार दिया गया था जो तब से ग्रेट ब्रिटेन की लार्ड सभा में उनका प्रतिनिधित्व करते रहे हैं। सन् 1963 के पीयरेज एक्ट के खण्ड 4 ने स्काटलैण्ड के सभी उत्तरजीवी (survivors) पीयरों को लार्ड सभा में शामिल कर लिया है। इस एक्ट में स्काटिश पीयर के नाम से नये पीयर बनाने की कोई व्यवस्था नहीं है। अत कुछ समय बाद लार्ड सभा में आयरिश पीयरों की भांति स्काटिश पीयरों की संख्या भी शून्य हो जायेगी।

4 आयरलैण्ड के पीयर (The Peers of Ireland)—इन्हें भी प्रतिनिधि पीयर कहा जाता रहा है। परन्तु वर्तमान समय में आयरिश पीयरों के नाम से लार्ड सभा में कोई सदस्य नहीं रहा। अंतिम आयरिश पीयर अर्ल किल्मोरे की 1961 में मृत्यु हो गयी थी।

सन 1801 के यूनियन एक्ट के समय आयरलण्ड के 234 पीयर थे। उन्हें अपने में से 28 प्रतिनिधियों को निर्वाचित करने का अधिकार दिया गया था जो यूनाइटिड किंगडम की लार्ड सभा में उनका प्रतिनिधित्व करते रहे थे। परन्तु सन 1922 में आयरलैण्ड के एक स्वतन्त्र राज्य (आयरिश गणराज्य) बन जाने से नये पीयरों को चुना नहीं गया।

5 आजीवन पीयर (Life Peers)—सन् 1958 के आजीवन पीयरज एक्ट The Life Peerage Act, 1958) ने साम्राज्ञी को, प्रधानमन्त्री के परामर्श पर, आजीवन पीयर नियुक्त करने की शक्ति प्रदान कर दी है। एक्ट ने आजीवन पीयरों की संख्या निर्धारित नहीं की। अत साम्राज्ञी की यह शक्ति असीम है। आजीवन पीयरों को 'पार्लियामेंट के लार्डस" (Lords of Parliament) कहा जाता है।

सभा मे भेजा जाता है । लार्ड सभा उन्हें पारित करने म केवल एक वप की देरी कर सकती है । जहा 1911 के ससदीय अधिनियम के अनुसार वह उनमे दो वर्ष की देरी कर सकती थी वहा 1949 के ससदीय अधिनियम के अनुसार वह उन्हें एक वप की देरी कर सकती है ।

सक्षेप मे, कॉमन सभा लाड सभा की स्वीकृति के बिना भी किसी वित्तीय या साधारण विधेयक को पारित कर लागू करवा सकती है ।

2 कार्यपालिका शक्तियाँ (Executive Powers)—लाड सभा के पास कार्यपालिका सम्बन्धी कोई शक्तिया नही । इसका मूल कारण यह है कि मन्त्रिमण्डल लार्ड सभा के प्रति उत्तरदायी नही, वह कॉमन सभा के प्रति उत्तरदायी है । लार्ड सभा के सदस्य मन्त्रिमडल से प्रश्न पूछ सकते है और सदन मे उसके उत्तर भी दिए जाते है परन्तु लाड सभा सरकार को किसी प्रश्न का उत्तर देने के लिए बाध्य नहीं कर सकती ।

3 न्यायिक शक्तियाँ (Judicial Powers)—लाड सभा यूनाइटेड किंगडम मे फौजदारी और दीवानी मामलो मे अपील की अन्तिम न्यायालय है । लाड सभा अपील की आज्ञा तभी देती है जब किसी विवाद मे कानून का कोई महत्वपूर्ण बिन्दु निहित होता है । जब लाड सभा न्यायालय के रूप मे काय करती है तो परम्परा से 9 लॉ लाडस् ही उसकी कायवाही मे हिस्सा लेते है । उसके सामान्य सदस्य उस समय हिस्सा नही लेते । लॉ लाड लाडस चान्सलर की अध्यक्षता मे लाड सभा की न्याय समिति के रूप म काय करते हैं । लाड सभा के निणय अन्तिम होते हैं। यूनाइटेड किंगडम की कोई अन्य न्यायालय उसके निणयो को रद्द नहीं कर सकती। केवल ससद के कानून ही उन्हें रद्द कर सकते है ।

वतमान समय मे लाड सभा के मौलिक क्षेत्राधिकार का कोई महत्व नहीं रहा क्योंकि 1948 के फौजदारी न्याय अधिनियम (Criminal Justice Act) ने पीयरो के उस विशेषाधिकार को समाप्त कर दिया है जिसके द्वारा वे लाड सभा द्वारा जाँच की माँग कर सकते थे । फिर भी लाड सभा आज भी पीयरेज के दावों सम्बन्धी विवादो का निपटारा करती है और विशेषाधिकारो के उल्लघन सम्बन्धी मामलो मे मृत्युदण्ड या कारागार या दण्ड दे सकती है । लाड सभा की महाभियोग की जाँच करने की शक्ति का अब लोप हो चुका है । सन् 1787 म वारेन हेस्टिंग्स और 1806 म लाड मेलवाइन के महाभियोगों की जाँच के बाद इस शक्ति का प्रयोग नहीं किया गया ।

**लार्ड सभा की रचना के सम्बन्ध मे किये गये सुधार**—लार्ड सभा की रचना के सम्बन्ध मे मुख्यत निम्न सुधार किये गये है—

*1 महिलाओ को सदस्य बनाने की व्यवस्था*—सन् *1958* से पूव लार्ड सभा एक पुरुष प्रधान सभा थी। महिलायें उसकी सदस्य नही बन सकती थी, परतु 1958 के आजीवन पीयरेज के एक्ट अनुसार स्त्री और पुरुष दोनो को आजीवन पीयर नियुक्त किया जा सकता है। सन् *1963* के पीयरेज एक्ट ने उन महिलाओ को भी सदन में बैठने का अधिकार दे दिया है जिन्हे उत्तराधिकार मे आनुवशिक पीयरेज प्राप्त होती है।

2 **पीयरेज का परित्याग**—सन् *1963* से पूर्व लार्ड सभा का कोई सदस्य अपनी उपाधि का परित्याग नही कर सकता था। अत लार्ड सभा को कोई सदस्य कॉमन सभा का सदस्य नही बन सकता था। सन् *1963* के पीयरेज एक्ट ने लार्ड सभा की रचना सम्बन्धी इस असगति को दूर कर दिया। इस एक्ट के अनुसार लार्ड सभा का कोई सदस्य अपनी पीयरेज का परित्याग कर सकता है और कॉमन सभा का सदस्य बन सकता है जैसाकि विस्काउण्ट स्टेनसगेट ने अपनी विस्काउण्ट की उपाधि और लार्ड होम ने अपनी अर्ल की उपाधि का परित्याग करके कॉमन सभा की सदस्यता ग्रहण की। यदि पीयरेज के परित्याग की व्यवस्था नही की जाती तो होम, मैकमिलन के त्यागपत्र देने के बाद 1963 मे प्रधानमन्त्री के पद को कभी प्राप्त नही कर सकते थे। पीयरेज का परित्याग करने वाला सदस्य पुन आनुवशिक पीयरेज प्राप्त नही कर सकता, यद्यपि उसे आजीवन पीयर नियुक्त किया जा सकता है, उसका उत्तराधिकारी अपनी आनुवशिक पीयरेज को जारी रख सकता है।

**अयोग्यतायें** (Disqualifications)—निम्न प्रकार के व्यक्ति लार्ड सभा के सदस्य नही बन सकते—

(i) विदेशी।

(ii) अमुक्त दिवालिये (**Undischarged insolvents**)।

(iii) 21 वर्ष से कम आयु के नागरिक।

(iv) दण्डित अपराधी (Punished Criminal)।

## विशेषाधिकार एव सीमायें
## *(Privileges and Limitations)*

**A** विशेषाधिकार (Privileges)—लार्ड सभा के सदस्यो को मुख्यत निम्न विशेषाधिकार प्राप्त है—

(i) भाषण की असीम स्वतन्त्रता क्योकि लार्ड सभा की कार्यवाही मे समापन के नियम लागू नही होते अत उसके सदस्य विषयो पर स्वतन्त्रतापूर्वक विचार-विमर्श कर सकते है। किसी सदस्य पर सदन मे दिये गये किसी विषय पर भाषण के लिए मुकदमा नही चलाया जा सकता। यदि कोई सदस्य मे सदन दिये गये अपरा ...

1873-76 के न्यायिक सुधारों ने जब "कॉमन लॉ" और "ईक्विटी" न्यायालयों को मिला दिया तो उसकी स्थिति अत्यधिक महत्त्वपूर्ण बन गयी। सभी महत्त्वपूर्ण न्यायिक पदों पर नियुक्तियों का नियन्त्रण उसके हाथों में आ गया।

नियुक्ति, योग्यतायें एवं वेतन (Appointment, Qualification and Salary)—लार्ड चांसलर का पद एक निर्वाचित पद नहीं। उसकी नियुक्ति की जाती है। उसकी नियुक्ति प्रधान मन्त्री के परामर्श पर साम्राज्ञी द्वारा की जाती है। उसके कार्यों की प्रकृति न्यायिक है फिर भी उसका पद एक राजनीतिक पद है। सामान्यतः वह लार्ड सभा का सदस्य होता है। यदि वह उसका सदस्य नहीं होता तो उसे पीयर बना दिया जाता है। उसके लिए कोई न्यायिक योग्यतायें निर्धारित नहीं की गयी और नियुक्ति से पहले राजनीतिक जीवन की आवश्यकता भी नहीं। इस पर भी वर्तमान समय में जितने भी लार्ड चांसलर नियुक्त किये गये हैं उन्हें या तो वकालत के पेशे में ख्याति प्राप्त थी अथवा वे उच्च न्यायिक पदों पर विद्यमान रहे थे अथवा वे क्राउन के विधि अधिकारी रहे थे। लार्ड चांसलर को वेतन भी प्राप्त होता है और सेवा निवृत्त होने पर उसे पेन्शन भी मिलती है। वर्तमान समय में लार्ड चांसलर को, प्रधान मन्त्री के समान 20,000 पाउण्ड वार्षिक वेतन के रूप में प्राप्त होते हैं।

कार्य (Functions)—लार्ड चांसलर के अनेक और विविध कार्य हैं। उसके कार्यों को मुख्यतः निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

A राजनीतिक कार्य—लार्ड चांसलर के राजनीतिक कार्य मुख्य निम्न हैं—

1 लार्ड सभा की अध्यक्षता—लार्ड चांसलर सभा की बैठकों की अध्यक्षता करता है। इस स्थिति में वह जिस कुर्सी पर बैठता है उसे वूलसैक (woolsack) कहते हैं। लार्ड सभा के अध्यक्ष के रूप में उसकी स्थिति कॉमन सभा के स्पीकर की तुलना में अत्यधिक न्यून है। इसके अनेक कारण है। प्रथम जिस स्थान पर वूलसैक रखी हुई है वह तकनीकी दृष्टि से सदन के अहाते से बाहर है। अतः कानूनी दृष्टि से सदन में लार्ड चांसलर की स्थिति सुदृढ़ नहीं। दूसरे, सदन में वह सरकार का प्रमुख वक्ता होता है और अनेक बार सरकारी नीतियों के समर्थन में भाषण देता है। वह विवादों में खुल कर हिस्सा भी लेता है। जब वह भाषण देता है तो वह अस्थायी तौर पर अपने अध्यक्षीय पद से हट जाता है। इस तरह "वह कॉमन सभा के स्पीकर की भांति न तो निर्दलीय होता है और न सदन में निष्पक्षता से आचरण करता है।" तीसरे, लार्ड चांसलर सदन की प्रतिष्ठा को बनाये रखने और सदन में अनुशासन बनाये रखने में सहायक तो है परन्तु सदन की कार्यवाही और विवादों पर उसे कोई नियन्त्रण प्राप्त नहीं। वह सदस्यों को मान्यता प्रदान नहीं करता और विवादों निपटारा नहीं करता। ये दोनों कार्य सदन स्वयं करता है। सदन में भाषण अध्यक्ष को सम्बोधित करके नहीं किये जाते। उन्हें सदन को सम्बोधित किया जाता है। भाषण "माई लार्डस" कह कर

को समाप्त कर देती है यद्यपि प्रत्येक सदन पृथक-पृथक रूप से भी अपने अधिवेशनों को समाप्त कर सकता है। लार्ड सभा के अधिवेशन समाप्त में प्राय चार दिन सोमवार से गुरुवार तक होते हैं। इसके अधिवेशन अत्यधिक अल्पकाल के लिए दिन में प्राय दो घण्टे के लिए होते हैं। सदन में सदस्यों की उपस्थिति अत्यधिक कम रहती है। तीन सदस्यों की उपस्थिति से ही इसकी बैठकों की गणपूर्ति पूरी हो जाती है यद्यपि किसी विधेयक को पारित करने के लिए तीस सदस्यों की उपस्थिति अनिवार्य होती है।

लार्ड सभा की कार्यवाही के नियम अत्यधिक उदार है। सदस्यों को भाषण की असीम स्वतन्त्रता प्राप्त है। उसकी कार्यवाही पर समापन के नियम लागू नहीं होते। अत उसके सदस्य महत्त्वपूर्ण सार्वजनिक विषयों पर खुल कर विचार-विमर्श कर सकते हैं क्योंकि लार्ड सभा के सदस्य किसी पार्टी अनुशासन या सचेतक से बंधे हुए नहीं होते और उन्हें किसी निर्वाचन क्षेत्र को तुष्ट करने की आवश्यकता नहीं होती, अत वे निडर होकर स्वतन्त्र, निष्पक्ष और लोकहितकारी विचारों को व्यक्त कर सकते हैं। कामन सभा के सदस्यों को पार्टी अनुशासन और सचेतक के कारण, न इतनी स्वतन्त्रता होती है और समापन नियमों के कारण न उनके पास भाषण करने का अत्यधिक समय होता है अत वे मुक्त होकर विचार व्यक्त नहीं कर सकते।

लार्ड सभा समिति प्रथा का प्रयोग बहुत कम करती है। उसमें केवल दो प्रकार की समितियां कार्य करती हैं—(i) सम्पूर्ण सदन की समिति और (ii) प्रवर समिति। विशेषाधिकार समिति अपील समिति, स्थायी आदेश समिति आदि समितियां प्रवर समितियों के उदाहरण हैं।

लार्ड सभा के पदाधिकारी (Officers of the House of Lords)—लार्ड सभा के पदाधिकारियों में प्रमुख अधिकारी है लार्ड चान्सलर जो सदन की बैठकों की अध्यक्षता करता है। (लार्ड चान्सलर की नियुक्ति और शक्तियों का विस्तृत वर्णन इस अध्याय में पृथक रूप से अन्यत्र किया गया है। अत इसका विस्तृत अध्ययन उसी स्थान पर कीजिए)।

लार्ड सभा के अन्य अधिकारी मुख्यत निम्न हैं—

(i) संसद का क्लर्क (The Clerk of the Parliament)—इसकी नियुक्ति क्राउन द्वारा होती है। क्राउन सदन के प्रस्ताव पर ही उसे पदमुक्त कर सकता है। यह सदन की कार्यवाही एवं निर्णयों का रिकार्ड रखता है और विधेयकों पर अनुमति की घोषणा करता है। क्लर्क के कार्य में सहायता करने के लिए एक सहायक क्लर्क और एक वाचन क्लर्क (Reading Clerk) की नियुक्ति लार्ड चान्सलर द्वारा की जाती है।

7 उसे प्रशासनिक ट्रिब्यूनलो के सम्बन्ध में अनेक अधिकार प्राप्त हैं। वह अनेक ट्रिब्यूनलो के अध्यक्षो को नियुक्त करता है। उसे लार्ड एडवोकेट के साथ मिलकर ट्रिब्यूनलो से सम्बन्धित परिषद को स्थापित करने का अधिकार है।

8 वह कानूनी सहायता सम्बन्धी योजनाओ को तैयार करता है।

9 भू पजीकरण (Land Registry) और लोक न्यासी (Public Trustee) कार्यालय उसी के अधीन हैं।

10 लोक अभिलेख कार्यालय (Public Records Office) उसी के अधीन है।

लार्ड चान्सलर के न्यायिक कार्यों की विशेषता यह है कि उनके सुचारु सम्पादन के लिए वह निजी रूप से उत्तरदायी होता है। उसके इस क्षेत्र म मंत्रि मण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व का सिद्धान्त लागू नही होता।

लार्ड चान्सलर के उपयुक्त कार्यों से स्पष्ट है कि, जैसाकि वेड और फिलिप्स ने कहा है, "उसका पद न्यायिक और राजनीतिक विश्व सेतु का काय करता है।"[1] उसके काय अनेक और विविध है। उसके कार्यों के बारे म भूतपूर्व चान्सलर लार्ड लिन्डहर्स्ट (Lord Lyndhurst) ने कहा था कि "उसके प्रथम प्रकार के काय वे हैं जिन्हे किया जाना चाहिए, दूसरे वे है जो स्वय ही हो जाते है, तीसरे वे हैं जिन्हें कभी नही किया जाता।"

## 1911 का ससदीय अधिनियम
## (The Parliamentary Act of 1911)

कारण (Causes)—सन् 1911 के ससदीय अधिनियम के पारित होने के लिए लार्ड सभा स्वय ही उत्तरदायी थी। उसकी 'विरोध" और "अडगा" नीति ने ऐसी स्थितिया पैदा कर दी थी कि ससदीय कानून द्वारा उसकी शक्तियो को कम करना आवश्यक हो गया था। लार्ड सभा का विरोध उस समय अधिक होता था जब उदार सरकार सुधारों को लागू करने के उद्देश्य से विधेयको को कामन सभा द्वारा पारित करवा लेती थी और लार्ड सभा उन्हे अस्वीकार कर देती थी या उन्हें इतना अधिक बिगाड देती थी कि सरकार को स्वय उन विधेयको को छोड देना पडता था। अनेक बार लार्ड सभा विधेयको को स्वीकार करने मे अनावश्यक देरी करती थी या उन्हे तभी स्वीकार करती थी जब उसे धमकी दी जाती थी कि उसके विरोध को समाप्त करने के लिए पर्याप्त नये पीयरो की नियुक्ति कर दी जायगी। उदाहरणत लार्ड सभा ने 1832 के सुधार अधिनियम को तभी स्वीकार किया था

1 The office is a bridge between the judicial and the political worlds *Wade and Phillips* Constitutional and Administrative Law 1978 (Ninth Edition) P 332

के 1909 के बजट को अस्वीकार कर दिया और सघष ने गतिरोध का स्थान ले लिया तो उसकी शक्तियो के पर कतरने के लिए 1949 के ससदीय अधिनियम पारित किये गये। वतमान समय मे लाड सभा मात्र एक वष की देरी करने वाली सभा है।

लाड सभा की शक्तियो को मुख्यत निम्न शीषको के अ तगत अभिव्यक्त

न लाड सभा की
र का पदच्युत
सकती थी।
मों ने उसे एक
नही कर सकती
वन साधारण
कि आर एम
ठीक कहा है कि
बेजहॉट का
ायी अस्वीकृति
क का मत है
ह राजनीतिक

ने लाड सभा
न म ही प्रस्तुत
र्धारण करता
ारित हाने के
क से अधिक
ड सभा उसे
पर निभर
ाड सभा एक
कोई सशाधन

के लिए भज दिया जाता है। साम्राज्ञी के हस्ताक्षर होते ही वित्त विधेयक लागू हो जाता है।

साधारण विधेयको म भी लाड सभा की स्थिति अत्यधिक कमजोर है। साधारण विधेयक दोनो सदनो म से किसी सदन मे प्रस्तुत किय जा सकत है परन्तु सामान्यत महत्वपूण एव सरकार की नीतियो से सम्बन्धित विधेयक कॉमन सभा मे ही प्रस्तुत किय जाते है। कॉमन सभा द्वारा पारित हाने क बाद ही उन्हे लाड

उल्लघना की थी वहाँ इसने उदार दल को वह अवसर प्रदान कर दिया जिसकी वह इन्तजार कर रहा था। प्रधान मन्त्री एस्क्विथ ने लार्ड सभा के इस कार्य को "संविधान की उल्लघना और कॉमन सभा के अधिकारों के अपहरण" की संज्ञा देते हुए कॉमन सभा का भग करवा दिया। जनवरी 1910 मे चुनाव हुए। उदार दल ने "बजट" (वित्त विधेयक) को ही चुनाव का मुख्य मुद्दा बनाया। चुनाव म उदार दल ने यद्यपि 104 स्थान खो दिये थे परन्तु आयरिश होम रूल सदस्यो और श्रमिक दल के सदस्यो की सहायता से वह सरकार बनाने मे सफल रहा। लार्ड सभा ने बजट तो पारित कर दिया परन्तु अनुदार दल इस बात पर सहमत नही हुआ कि सरकार को लार्ड सभा की शक्तियो को कम करने का कोई जनादेश प्राप्त हुआ था। विवाद को सुलझान के लिए दलो के नेताओ का एक सम्मेलन भी बुलाया गया परन्तु यह प्रयास भी असफल रहा। नवम्बर 1910 म कॉमन सभा ने एक ससदीय विधेयक को जितनी शीघ्रता से पारित किया था लार्ड सभा ने उसे उतनी शीघ्रता से अस्वीकार कर दिया था। अत कॉमन सभा को पुन भग करवा दिया गया। दिसम्बर 1910 के चुनावो मे कॉमन सभा म पहले जैसे स्थिति बनी रही। परन्तु प्रधान मन्त्री एस्क्विथ ने सम्राट जार्ज V से यह आश्वासन ले लिया था कि वह मतदाताओ के निर्णय को स्वीकार करेगे और यदि आवश्यक हुआ तो लार्ड सभा के विरोध को समाप्त करने के लिये पर्याप्त नये पीयरो को नियुक्त कर देंगे। कुछ हिचकिचाहट के बाद लार्ड सभा ने विरोध छोड दिया और ससदीय विधेयक को पारित कर दिया। 18 अगस्त 1911 को सम्राट की स्वीकृति मिलने पर ससदीय विधेयक ने कानून का रूप ग्रहण कर लिया।

धारायें (Provisions)—सन् 1911 के ससदीय अधिनियम की मुख्य धारायें निम्न है—

1 वित्त विधेयक—अधिनियम ने वित्त विधेयक के सम्बन्ध म निम्न दो व्यवस्थायें की—

(i) वित्त विधेयक लार्ड सभा मे पहुँचने के एक महीने बाद उसकी सहमति या सहमति के बिना, कानून का रूप धारण कर लेगा। अर्थात् वित्त विधेयक के कॉमन सभा द्वारा पारित होने के बाद यदि लार्ड सभा एक महीने के अन्दर उस पर अपनी सहमति नही देती तो उसे सम्राज्ञी की स्वीकृति के लिए भेज दिया जायगा और उसकी स्वीकृति मिलते ही वह कानून का रूप धारण कर लेगा।

(ii) वह विधेयक ही वित्त विधेयक है जिसका सम्बन्ध मुख्यत वित्त से है। अर्थात् अधिनियम ने वित्त विधेयक को परिभाषित कर दिया। विवाद की स्थिति म कॉमन सभा के स्पीकर को वित्त विधेयक को प्रमाणित करने का विशेषाधिकार दे दिया गया। अर्थात् कॉमन सभा का स्पीकर इस म वह का निर्धारण करता है

4 पुनर्विचार सम्बन्धी काय (Revision Functions)

5 विचार विमर्शात्मक काय (Deliberative Functions)

6 सवैधानिक सरक्षक (Constitutional Safegurd)

7 सहायक सस्था (An auxiliary Institution)

8 विद्वत्ता का भण्डार(A reservoir of knowledge)

→ इन सभी बिन्दुओ का विस्तृत वर्णन लार्ड सभा के पक्ष मे दिये गये शीर्षक के अतगत दिये गये बिन्दुओ मे किया गया है। अत इनका अध्ययन उसी स्थान पर कीजिए।

## लार्ड चान्सलर
## (Lord Chancellor)

ग्रेट ब्रिटेन मे लार्ड चान्सलर का पद एक प्राचीन पद है। सलेखो (Protocols) म इस पद का उल्लेख प्रधान मन्त्री के पद से पूर्व मिलता है। यह एक महत्त्वपूर्ण और प्रतिष्ठित पद है। उसे कानून द्वारा ही अनेक और उच्च अधिकार प्राप्त नही बल्कि उसने अपने प्राचीन अधिकारो को भी वर्तमान समय तक बनाये रखा है। ब्रिटिश शासन मे वही एक ऐसा पद है जिस पर शक्ति पृथक्करण का सिद्धान्त लागू नहीं होता। उसका पदाधिकारी अर्थात लार्ड चान्सलर एक ही समय पर केबिनेट मन्त्री होता है लार्ड सभा का अध्यक्ष होता है और एक न्यायाधीश होता है। वह केबिनेट मन्त्री के रूप मे कार्यपालिका के कार्यों मे, लार्ड सभा के अध्यक्ष के रूप मे विधान के कार्यों मे और लार्ड सभा के न्यायिक कार्यो और प्रीवि काउन्सिल की न्यायिक समिति के अध्यक्ष के रूप मे न्यायिक कार्यों मे हिस्सा लेता है।

पद का उदय (Origin of Office)—लार्ड चान्सलर के पद का उदय 11वी शताब्दी मे हुआ था। चान्सलर' शब्द ही 'चान्सली या स्क्रीन (Chancelli or Screen) से लिया गया है जिसकी आड मे लिपिक लिखन का कार्य किया करते थे। धीरे धीरे उसने सम्राट की विश्वसनीयता प्राप्त कर ली और वह [illegible] का विश्वासपात्र परामर्शदाता बन गया। 'शाही कृपा' (Royal [illegible]) के [illegible] उसकी स्थिति महत्त्वपूर्ण हो गयी। वह राज्य की [illegible] (Royal seal of the realm) का सरक्षक बन गया। वह इस मोहर [illegible] पर [illegible] कर उन्हें प्रमाणित करता था। सोलहवीं [illegible] सर थामस मोर (Sir Thomas More) के [illegible] का [illegible] [illegible]

विद्यमान है। दूसरे, अधिनियम ने वाछित और सार्वजनिक हित से सबंध रखने वाले विधेयकों को शीघ्रता से लागू करने की कोई व्यवस्था नहीं की क्योंकि लार्ड सभा अब भी दो वर्ष की देरी कर सकती थी। लार्ड सभा ने देरी करने की शक्ति का पर्याप्त प्रयोग किया और अनेक विधेयक, जैसाकि होम रूल विधेयक और Welsh Disestablishment bill संसदीय अधिनियम की व्यवस्थाओं के अनुरूप ही कानून (अधिनियम) का रूप ग्रहण कर पाये।

सन् 1923 में स्थापित एक अन्य परम्परा ने लार्ड सभा की शक्तियों को और अधिक गौण बना दिया। इसके अनुसार कॉमन सभा का सदस्य ही प्रधान मंत्री हो सकता है। जब 1963 में लार्ड होम ने कॉमन सभा का सदस्य बनने के लिए पीयरेज का त्याग किया तो यह परम्परा और भी अधिक पुष्ट हो गयी।

## 1949 का संसदीय अधिनियम
## (The Parliamentary Act of 1949)

सन 1911 के संसदीय अधिनियम ने लार्ड सभा को साधारण विधेयकों में दो वर्ष की देरी करने का अधिकार दिया था। इस तरह वह संसद के चौथे और पांचवें वर्ष में विधेयकों को यह जान कर रोक सकती थी कि वे नये चुनाव के बाद ही कानून का रूप धारण कर सकते थे। यद्यपि 1911 के संसदीय अधिनियम के बाद के तीस वर्षों में संसद के दोनों सदनों के सम्बन्ध प्रायः मधुर रहे थे और लार्ड सभा ने आर्थिक और सामाजिक परिवर्तनों के कार्यक्रम में कोई विशेष बाधा नहीं डाली थी, फिर भी श्रमिक दल किसी चीज को 'संयोग' (Chance) पर छोड़ना नहीं चाहता था। वह अपने प्रगतिशील कार्यक्रम को खतरे में नहीं डालना चाहता था। सन् 1945 के चुनाव में उसने अपने अत्यधिक प्रगतिशील कार्यक्रम को मतदाताओं के समक्ष प्रस्तुत भी किया था। अतः चुनाव के बाद जब श्रमिक दल सत्ता में आ गया तो उसने अपने व्यापक राष्ट्रीयता और सामाजिक सुधार के कार्यक्रम को शीघ्रता से लागू करने का निश्चय किया। लोहे और इस्पात उद्योग के राष्ट्रीयकरण को वह दो वर्ष के लिए लार्ड सभा की दया का पात्र नहीं बनाना चाहता था। अतः उसने लार्ड सभा की देरी करने की शक्ति को कम करने के उद्देश्य से 10 सितम्बर, 1947 को एक संसदीय विधेयक को पेश किया जिसने 1911 के संसदीय अधिनियम की व्यवस्थाओं के अनुसार 1949 में कानून का रूप ग्रहण कर लिया। यह कानून ही 1949 के संसदीय अधिनियम के नाम से जाना जाता है। इस अधिनियम ने साधारण विधेयकों में लार्ड सभा की देरी करने की शक्ति को एक वर्ष तक सीमित कर दिया है। यदि कॉमन सभा साधारण विधेयकों को एक वर्ष की अवधि में दो बार पारित कर देती है अर्थात पहले अधिवेशन में दूसरे वाचन और दूसरे अधिवेशन में तीसरे वाचन में एक वर्ष का समय व्यतीत हो जाता है तो लार्ड सभा के विरोध पर भी यह विधेयक उस सदन द्वारा पारित माना जाता है और उसे सम्राज्ञी की स्वी

शुरू किये जाते हैं। सदन के अन्य सदस्यों की तरह लार्ड चान्सलर के पास एक ही मत है। उसके पास कॉमन सभा के स्पीकर की भांति, कोई निर्णायक मत (A Casting vote) नहीं होता।

2 वह क्राउन का प्रमुख कानूनी सलाहकार है। कानूनी मामलों में वह क्राउन को सलाह देता है।

3 वह "ग्रेट सील ऑफ दी रैल्म" (Great Seal of the Realm) का संरक्षक है। वह सील को सभी सन्धियों, ममफीचों, शाही उद्घोषणाओं और क्राउन द्वारा जारी की गयी रिट पर लगाता है तथा उन्हें प्रमाणित करता है।

4 सम्राट या साम्राज्ञी की अनुपस्थिति में वह संसद में उनके भाषण को पढ़ता है।

B कार्यकारी कार्य (Executive Functions)—लार्ड चान्सलर के पास कार्यपालिका के किसी विशेष विभाग का कार्यभार नहीं होता। फिर भी वह सदा केबिनेट का सदस्य होता है और उसकी बैठकों में हिस्सा लेता है। इस स्थिति में उस पर मन्त्रिमण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व का सिद्धान्त लागू होता है।

C न्यायिक कार्य (Judicial Functions)—लार्ड चान्सलर की न्यायिक शक्तियाँ मुख्यतः निम्न हैं—

1 वह ब्रिटिश न्याय व्यवस्था का प्रधान है। इस स्थिति में उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति पर उसका नियन्त्रण है।

2 जब लार्ड सभा अपील न्यायालय के रूप में कार्य करती है तो वह उसकी अध्यक्षता करता है। लार्ड चान्सलर प्रीवी काउंसिल की न्यायिक समिति का अध्यक्ष होता है।

3 वह सर्वोच्च न्यायालय का अध्यक्ष होता है परन्तु व्यवहार में वह उसमें बैठता नहीं। इसी प्रकार वह उच्च न्यायालय के चान्सरी डिवीजन (खण्ड) का अध्यक्ष होता है परन्तु इस पद के कार्य प्रायः उप-चान्सलर द्वारा ही सम्पन्न किये जाते हैं।

4 सर्वोच्च न्यायालय के प्रशासनिक कार्यों एवं न्यायालय के पदाधिकारियों की नियुक्ति अंशतः लार्ड चान्सलर और अंशतः न्यायाधीशों के हाथ में है। नियम समिति (Rule Committee) सर्वोच्च न्यायालय के नियमों का निर्माण करती है। लार्ड चान्सलर इस समिति का सदस्य होता है।

5 काउन्टी कोर्ट्स और जस्टिसिज ऑफ पीस लार्ड चान्सलर के कार्यालय में ही विभाग होते हैं। अतः वह काउन्टी कोर्ट्स के न्यायाधीशों और जस्टिसिज ऑफ पीस (Justices of Peace) को नियुक्त एवं विमुक्त कर सकता है।

6 वह न्यायालयों के प्रशासन के लिए आवश्यक सेवायें प्रदान करता है।

उद्देश्यो से प्रेरित विधेयकों पर पुनर्विचार करती है, उसकी त्रुटियो की ओर संकेत करती है और थोड़ी देर करके विवादास्पद विषयो पर राष्ट्र को शान्त भाव से विचार करने का अवसर देती है, उसके वयोवृद्ध अनुभवी सदस्य अपने विचारो से जनता को प्रभावित करते है तथा जनमत को सुनिश्चित करने मे सहायक होते है इस तरह लार्ड सभा पुनर्विचार, संशोधन और अस्वीकृति द्वारा लोगो (जनता) को उनके निर्वाचित प्रतिनिधियो के अत्याचार और उतावलेपन से बचाने का प्रयास करती है। लार्ड सभा, जैसाकि लेकी ने कहा है, "आवश्यक रक्षा कवच" के रूप में कार्य करती है। आँग और जिंक लार्ड सभा की आवश्यकता और उपयोगिता पर प्रकाश डालते हुए कहा है कि "विशेष कर ब्रिटेन मे, जहा नागरिको के लिखित मौलिक अधिकार नही, जहा न्यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था नही, जहा सम्राज्ञी केवल नाम मात्र की अधिकारिणी है और जहा वह अपने निषेधाधिकार का प्रयोग नही करती वहा संसद और मन्त्रिमण्डल की निरकुशता पर आधिपत्य रखने के लिए ऐसे सदन की आवश्यकता है जो उसकी जल्दबाजी और अविवेकपूर्ण ढंग से अपनायी गयी नीतियो पर थोड़े समय के लिए रोक लगा सके।"

लार्ड सभा के पक्ष और विपक्ष मे दिये जाने वाले तर्कों को मुख्यत निम्न शीर्षको के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

A विपक्ष मे तर्क (Arguments against) लार्ड सभा के विपक्ष मे दिये जाने वाले मुख्य तर्क निम्न है—

1 अप्रजातान्त्रिक (Undemocratic)—लार्ड सभा की सदस्यता का आनुवंशिक सिद्धान्त (Hereditary principle) उसकी आलोचना का मुख्य कारण रहा है। उसके 90% सदस्य संयोग (Accidents of an accident) से उनकी सदस्यता ग्रहण करते है। उन्हे उसकी सदस्यता वंश उत्तराधिकारी और सामन्त के मध्ययुगीन सिद्धान्तो के आधार पर प्राप्त होती है निर्वाचन या योग्यता के प्रजातान्त्रिक सिद्धान्तो के आधार पर नही। इसीलिए उसे असमर्थनीय पुरावशेष (An indefensible anachronism) की संज्ञा दी जाती है। जैसाकि लास्की ने कहा है कि "यह समय के विरुद्ध एक ऐसी रचना है जिसका समर्थन नहीं किया जा सकता।"

लार्ड सभा की सदस्यता संबंधी आनुवंशिकता का सिद्धान्त दोहरे रूप में आपत्तिजनक है। प्रथम, यह सदस्यो की योग्यता का प्रमाण नही। दूसरे यह मतदाताओ की इच्छाओ और आकाक्षाओ के प्रति संवेदनशीलता (Responsiveness) की गारण्टी नही देता। यह अपने आपको किसी के प्रति उत्तरदायी नहीं समझता। सर्वसाधारण के मत की परवाह नहीं करता। संक्षेप में, यह जनमत की उपेक्षा करता रहता है। किसी लेखक ने ठीक कहा है कि "पैतृक विधि निर्माता का विचार उतना ही बेतुका है जितना कि पैतृक राजकवि पैतृक या गणितज्ञ का।" अनाव

जब उसे धमकी दी गयी कि उसके विरोध को समाप्त करने के लिए पर्याप्त नये पीयर नियुक्त कर दिये जायेंगे।

सन 1832 1867 और 1884 के सुधार अधिनियमो ने कॉमन सभा की रचना मे परिवतन ला दिया था। मताधिकार के विस्तार ने कॉमन सभा मे पूँजीपतियो, व्यापारियो, मध्यवर्गी श्रमिको आदि का प्रभाव बढा दिया था। परन्तु लार्ड सभा मे भू स्वामियो का प्रभाव बना रहा था। रचना सम्बन्धी इस वर्ग भेद न लार्ड सभा के विरोध को और अधिक बढा दिया और दोनो सदनो मे सघप की स्थिति पैदा हो गयी। उदाहरणत लार्ड सभा ने कामन सभा मे यहूदियो को स्थान देने वाले विधेयक का 1858 तक आठ बार विरोध किया था, उसने ऋण न चुकाने पर दण्ड की व्यवस्था को समाप्त करने वाले विधेयक का 1869 तक विरोध किया। लार्ड सभा को वित्त विधेयक को सशोधित करने अथवा उसे अस्वीकृत करने का कोई अधिकार नही था फिर भी उसने 1860 मे कागज पर शुल्क को रद्द करने वाले विधेयक (Paper Duties Repeal Bill) को अस्वीकार कर दिया। सन् 1892-95 के काल मे जब उदार दल की सरकार थी तो लार्ड सभा ने आइरिश होम रूल विधेयक को अस्वीकार कर दिया, डिस्ट्रिक्ट एण्ड परिश काउन्सिल विधेयक मे सशोधन किये और मालिको के दायित्वो सम्बन्धी विधेयक (Employer's Liability Bill) को इतना बिगाड दिया कि सरकार ने उसे स्वय ही छोड दिया।

लार्ड सभा की विरोध की नीति ने उदार दल पर अत्यधिक प्रतिकूल प्रभाव डाला था। अत उसने बीसवी शताब्दी के प्रारम्भ मे ही दृढ निश्चय कर लिया था कि अवसर मिलने ही वह लार्ड सभा की सविधानिक शक्तियो को कम करेगी। उदार दल सन् 1906 मे सत्ता मे आ गया था। परन्तु लार्ड सभा ने अपना विरोध को जारी रखा। परिणामस्वरूप उदार सरकार के अनेक महत्त्वपूर्ण विधेयक, कानून का रूप ग्रहण न कर सके। उदाहरणत 1906 का शिक्षा विधेयक 1906 का बहुल मताधिकार का अन्त करने वाला विधेयक, 1907 का स्कॉटिश भूस्वामित्व विधेयक आदि कानून का रूप ग्रहण न कर सके। लार्ड सभा के विरोध को देखते हुए लॉयड जार्ज ने कहा था कि "लार्ड सभा सविधान की सरक्षक नहीं है, वह श्री बैल्फोर की पूडल है।" सन् 1907 मे कॉमन सभा ने एक प्रस्ताव भी पारित किया था जिसमे कहा गया था कि "किसी विधेयक का परिवर्तित या अस्वीकृत करने की लार्ड सभा की शक्ति को कानून द्वारा इस प्रकार अवरुद्ध (नियन्त्रित) कर देना चाहिए कि एक ही ससद की सीमाओं में कॉमन सभा के निर्णय को प्रभावकारी बनाया जा सके।"

सन् 1909 मे लार्ड सभा ने लॉयड जार्ज के [illegible] विधेयक को अस्वी[illegible] कर दिया जिसमे भूपतियो के लाभो पर कर [illegible] की व्यवस्था की [illegible] सभा की यह घातक भूल थी। इसने [illegible] मे चली आ रही [illegible]

सदस्यता की शपथ नही लेते, अनेक उसके विवादो मे कभी हिस्सा नही ।
उनमे मतदान के समय मतदान नही करते । लार्ड बैंथम इसे ठीक ही "चित्रपट"
(The Tapestry) कहा करते थे, निस्सन्देह 'आजीवन पीयरो' की व्यवस्था ने सदन
मे उपस्थित होने वाले सदस्यो की सख्या म वृद्धि कर दी है परन्तु कठिनाई यह
कि आनुवशिक पीयर विवादास्पद विधेयको पर मतदान के समय एकत्रित हो
सकते है और सरकार के प्रगतिशील कार्यक्रम को भग (disrupt) कर सकते हैं।
ये आनुवशिक पीयर ऐसे 'बैकवुड्समैन' (Backwoodmen) होते हैं कि व सुधार
के प्रति उदासीन रहते है । जैसाकि रैम्जे म्योर ने कहा है कि "कुछ अवसरो
सैकडो पिछलग्गुव लवडहारे एकत्रित हो जाते हैं और सेवको को इन कुलीन
को पहचानने मे कठिनाई का सामना करना पडता है ।

5 दोषपूर्ण प्रक्रिया (Defective Procedure)—लार्ड सभा की प्रक्रिया
दोषपूर्ण है । प्रथम, उसकी गणपूर्ति की सख्या केवल तीन है । विधय के किसी भी
उच्च सदन की कार्यवाही इतने कम सदस्यो की उपस्थिति से पूरी नही होती। दूसरे
लार्ड सभा के अध्यक्ष—लार्ड-चासलर की स्थिति नाजुक है। वह एक शक्तिहीन
है। वह सदन की अध्यक्षता अवश्य करता है और उसमे अनुशासन बनाये रखने में भी
सहायक होता है परन्तु वह न तो सदस्यो को मान्यता प्रदान करता है और न
भाषणो को नियन्त्रित करता है । वस्तुत लार्ड सभा की कार्यवाही म "समापन
(Closure) की व्यवस्था नही । लार्ड सभा के सदस्यो को भाषण की प्रता
स्वतन्त्रता प्राप्त है । भाषण भी अध्यक्ष को सम्बोधित करके नही दिये जाते । उन
सदन को सम्बोधित किया जाता है और वे 'माई लार्ड्स' से शुरू किये जाते हैं
लार्ड चासलर को तो निर्णायक मत का अधिकार भी प्राप्त नही । सक्षेप म,
सभा की कार्यवाही नियमबद्ध नही है । वह एक "गडबड घोटाला" सदन है।

6 शक्तिहीन सदन (A powerless house)—लार्ड सभा एक शक्तिहीन
सदन है। अत वह एक अनावश्यक सदन है। वित्त, विधान और कार्यपालिका
मे उसकी शक्तिया नगण्य है । उसकी अनुमति के बिना भी वित्तीय और साधारण
विधेयक कानून का रूप धारण कर सकत है। वित्तीय विधेयक मे वह केवल
माह की और साधारण विधेयको मे केवल एक वष की देरी कर सकती है।
वित्त और विधान मे सशोधन कर सकती है परन्तु कॉमन सभा उन्हे स्वीकार
अस्वीकार कर सकती है। उसे कार्यपालिका क्षेत्र म कोई शक्तिया प्राप्त नही। म
मण्डल उसके प्रति उत्तरदायी नही । वह अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा मन्त्रिमण्डल
त्याग पत्र देने के लिए बाध्य नही कर सकती । उसके सदस्य सावजनिक प्रश्न
सरकार से प्रश्न पूछ सकते है और सरकार सामान्यत उनका उत्तर देती है पर
वह उसे उत्तर देने के लिए बाध्य नही कर सकती ।

7 पुनर्विचार अनावश्यक (Revision not necessary)—लार्ड
द्वारा विधेयको पर किया जाने वाला पुनर्विचार अनावश्यक प्रतीत होता है।

कि कोई विधेयक वित्त विधेयक है अथवा नही । इस सम्बन्ध मे स्पीकर का निर्णय अंतिम होता है ।

व्यवहार मे स्पीकर ने नीति मे परिवर्तन सम्बन्धी विधेयको को प्रमाणित करने से इन्कार किया है । इसका परिणाम यह हुआ है कि ससदीय अधिनियम के पारित होने के बाद स्पीकर ने आधे से अधिक वित्त विधेयकों का प्रमाणित नही किया ।

2 साधारण विधेयक—अधिनियम ने साधारण विधेयको को यह क्षमता प्रदान कर दी है कि वे लार्ड सभा की सहमति के बिना शाही स्वीकृति प्राप्त कर सकते है अर्थात यदि साधारण विधेयक कामन सभा मे तीन अधिवेशनो मे पारित हो जाता है और लार्ड सभा उस पर सहमत नही होती तो विधेयक को साम्राज्ञी की स्वीकृति के लिए भेज दिया जायेगा और उसकी स्वीकृति मिलते ही वह कानून का रूप धारण कर लेगा । इसके लिए शर्त केवल यह है कि पहले अधिवेशन मे दूसरे वाचन और तीसरे अधिवेशन मे तीसरे वाचन के बीच दो वर्ष का समय व्यतीत हो चुका हो । यह व्यवस्था वित्त विधेयक और ऐसे साधारण विधेयक पर लागू नही होती जिसका उद्देश्य कॉमन सभा के कार्यकाल मे वृद्धि करना हो ।

3 ससद का कार्यकाल—अधिनियम ने ससद के कार्यकाल को सात वर्ष से घटा कर पाच वर्ष कर दिया । इस व्यवस्था का मुख्य उद्देश्य यह था कि तीन वर्ष का समय व्यतीत होने के बाद कॉमन सभा लार्ड सभा की अवज्ञा या उपेक्षा करके कानूनो को पारित न करवा सके ।

मूल्याकन (Evaluation)—सन 1911 के अधिनियम की उपर्युक्त धाराओ से स्पष्ट है कि उन्होने लार्ड सभा की शक्तियां के पर कतर दिये । उन्होंने उसे 'राजनीतिक शक्ति से शून्य उच्च ध्वनि भोंपू" मात्र बना दिया । जहा वित्त विधेयक के सम्बन्ध मे अधिनियम ने उस स्थिति को कानूनी रूप प्रदान किया था जो कॉमन सभा को 1860 से प्राप्त थी, वहा साधारण विधेयक के सम्बन्ध मे अधिनियम ने मूलभूत सवैधानिक परिवर्तन कर दिये । जहा अधिनियम से पूर्व लार्ड सभा की सहमति के बिना साधारण विधेयको को लागू करना सम्भव नहीं था, वहा अधिनियम के बाद उन्हे उसकी सहमति के बिना भी लागू करना सम्भव हो गया । सक्षेप मे, अधिनियम ने लार्ड सभा को "वीटो" शक्ति को समाप्त कर दिया और उसे केवल "विलम्बकारी वीटो" प्रदान कर दिया ।

महत्त्वपूर्ण सवैधानिक परिवर्तनो के बाद भी 1911 का ससदीय अधिनियम अन्य अनेक महत्वपूर्ण मुद्दो पर शात रहा । उदाहरणार्थ अधिनियम ने लार्ड सभा की रचना के सम्बन्ध मे, विशेषकर उसके वशानुगत आधार मे परिवर्तन करने का कोई प्रयास नही किया । लार्ड सभा का वशानुगत आधार आज तक

व्यक्ति को सरकार मे शामिल करना चाहता है और जो कॉमन सभा का सदस्य नही उसे वह पीयर नियुक्त करवा कर सरकार मे शामिल कर सकता है। दना, प्रधान मन्त्री के लिए जिस केबिनेट सदस्य अथवा पार्टी सदस्य की उपयोगिता समाप्त हो जाती है उससे वह शिष्ट तरीके से छुटकारा पा सकता है अर्थात् उसे पीयर नियुक्त करवा कर उससे छुटकारा पा लिया जाता है।

3 विचार-विमर्शात्मक मंच (A deliberative forum)—लाड सभा विश्व मे स्वतन्त्र विचार विमर्श करने वाली एक प्रतिष्ठित सभा है। वह 'राष्ट्रीय ध्वनि मंच' है, वह "सवाती सदन" (a ventilating chamber) है। वह कॉमन सभा के मार्ग मे स्थायी बाधा प्रस्तुत नही कर सकती (क्योंकि वह अधिक से अधिक एक वर्ष की देरी कर सकती है) और वह न ही किसी सरकार को गिरा सकती है (क्योकि वह सरकार के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित नही कर सकती) फिर भी वह सरकार और समाज दोनो को सचेत करती है। इस तरह वह अपने परिपक्व विचारो द्वारा सरकार, नागरिक सेवाओ और जनमत को प्रभावित करती है। जैसाकि आन्द्रे मैथिम्रोट ने कहा है कि "जनमत को निर्मित करने मे लाड सभा का महत्वपूर्ण प्रभाव है।"

लार्ड सभा 'सजीव यशस्वी व्यक्तियों की वेस्टमिन्स्टर अब्बे है' (The Westminster Abbey of living celebrities)—वह ऐसे व्यक्तियो की सभा है जिनका सामाजिक स्थान निश्चित होता है। उन्हें कुछ खोना या पाना नहीं होता। उन्हें कोई सामाजिक बुराई भ्रष्ट नही कर सकती। उन्हें किसी भी निर्वाचन क्षेत्र को तुष्ट करने की आवश्यकता नही होती, उन्हें किसी को प्रभावित, फुसलाने या बहकाने की आवश्यकता नही होती, उन्हें प्रेस या गैलरी को प्रभावित करने की आवश्यकता नही होती, वे किसी से भयभीत नही होते, वे किसी नेता, पार्टी या मचेतक से बधे हुए नही होते। अत वे सार्वजनिक विषयो पर स्वतन्त्र निष्पक्ष और निर्भीक विचार प्रकट कर सकते है। लार्ड सभा के सदस्य प्राय वह भूमिका निभाते है जो कभी कामन सभा के स्वतन्त्र सदस्य निभाते थे।

लार्ड सभा के पास काम की अधिकता नही होती। उसकी कार्यवाही में समापन (Closure) के नियम लागू नही होते। उसके सदस्य फुरसत म होते है। अत वे विधान, नीति और प्रशासन के विविध पहलुओ पर विस्तार म बहस कर सकते है। जैसा कि बजहॉट ने कहा है कि "निष्पक्षता से सुधारने की स्वतन्त्रता और प्रभावकारी ढग से सुधारने की स्थिति के अतिरिक्त लार्ड सभा के पास सुधार करने की फुरसत भी है।"[1] हार्वे और बेदर ने भी कहा है कि "लार्ड सभा एक मन्त्रणात्मक सरकार को मूल्यवान सहयोग देती है।"[2]

---

1 "The House of Lords besides independence to revise judicially and position to revise effectually has leisure to revise intellectually." —*Bagshot Walter* The English Constitution (1958) p 1..

2 "The Lords makes a valuble contributron to consultative government." —*Harvey and Bather* The British Constitution 4th edn (1978) p ..

कृति के लिए भेज दिया जाता है। साम्राज्ञी की स्वीकृति मिलते ही वह विधेयक कानून का रूप ग्रहण कर लेता है।

सन 1949 के संसदीय अधिनियम का कोई विशेष महत्त्व नहीं है क्योंकि इससे किसी नये सिद्धान्त का प्रतिपादन नहीं किया गया था। फिर भी इसने एक प्रगतिशील सरकार को पंगु बनाने की लार्ड सभा की शक्ति को सीमित कर दिया। अब प्रतिक्रियावादी उच्च सदन प्रगतिशील सरकार के मार्ग में बाधक नहीं रह सकता। सन 1949 के बाद तो लार्ड सभा ने एक वर्ष की देरी करने की शक्ति का प्रयोग करना भी छोड़ दिया है। एक लोकतान्त्रिक समाज में पीयरों को अपनी शक्ति का अहसास हो चुका है।

## लार्ड सभा के पक्ष और विपक्ष में तर्क

लार्ड सभा के संबंध में दो परस्पर विरोधी विचार व्यक्त किये जाते हैं। एक विचार इसके आलोचकों का है जिनका कहना है कि यह एक असंगत, घृणित, उदासीन अप्रतिनिध्यात्मक एवं अत्यधिक अनुदारवादी सदन है। जैसाकि विंस्टन चर्चिल ने कहा है कि यह एक "अप्रतिनिधिक, अनुत्तरदायी एवं अनुपस्थित सदन है।" इसके आलोचकों की मान्यता है कि लार्ड सभा ने प्रगतिशील नीतियों के मार्ग में सदा बाधा पहुँचाई है। जैसा कि जे एस मिल ने कहा था कि लार्ड सभा "उत्तेजना पैदा करने वाली बाधा है।" (A very irritating kind of nuisance) यह "निर्देशकों की निर्देशिका" (Directory of Directors) है। यह धनाढ्यों, निहित स्वार्थों एवं विशेषाधिकार प्राप्त व्यक्तियों की सभा है। इसने सदा अनुदारवादी एवं प्रतिक्रियावादी तत्त्वों का पोषण किया है। इसके आलोचकों की धारणा है कि आनुवंशिक लार्ड सभा समाजवाद की स्थापना में कभी सहायक नहीं हो सकती। इसकी रचना और शक्तियों संबंधी सुधार योजनाओं पर सभी राजनीतिक दल सहमत नहीं। इस संबंध में किये गये प्रयास असफल रहे हैं। अतः यह सुझाव दिया जाता है कि आनुवंशिक लार्ड सभा का अन्त कर देना चाहिए और उसके स्थान पर एक पूर्णतः सुयोजित सदन की रचना की जानी चाहिए। जैसाकि जे आर क्लाइन्स ने कहा है कि 'लार्ड सभा एक ऐसी संस्था है जिसे ठीक तरह से सुधारा नहीं जा सकता। यदि उसे सुधारा नहीं जा सकता तो उसे समाप्त कर दिया जाना चाहिए।" लास्की ने भी कहा है कि "मध्ययुगीन सदन का पूर्णतः उन्मूलन कर दिया जाना चाहिए।"

दूसरा विचार लार्ड सभा के समर्थकों का है जिनका कहना है कि यह प्रजातन्त्र की भक्षक नहीं, रक्षक है। उनकी धारणा है कि लार्ड सभा कॉमन सभा के उतावलेपन को ठण्डा करती है, वह कॉमन सभा द्वारा जल्दबाजी या राजनीतिक

प्रोसीडिंग्स एक्ट (जिसने नागरिकों को क्षति पहुँचाने पर क्राउन के विरुद्ध मुकदमा चलाने का अधिकार दिया था) पहले लार्ड सभा मे पेश किया गया था। दूसरे, कॉमन सभा के पास कार्य की अधिकता और समय अभाव के कारण अनेक महत्वपूर्ण विधेयक भी पहले लार्ड सभा मे पेश किये जाते हैं। उदाहरणत 1948 का कम्पनी अधिनियम (जिसने कम्पनियो सम्बन्धी कानूनों को समेकित (Consolidate) किया था) पहले लार्ड सभा मे ही पेश किया गया था। तीसरे, लार्ड सभा एक निर्वाचित सदन नहीं। अत उसमे ऐसे विधेयकों को पेश किया जा सकता है जिन्हे सरकार वांछित तो समझती है परन्तु किन्ही वर्गों के मतों के खोने के भय के कारण वह उन्हे कॉमन सभा में पेश नहीं करती अथवा उनकी उपेक्षा करती है। चौथे, जिन विधेयकों से कॉमन सभा के सदस्यों को ख्याति या प्रसिद्धि या राजनीतिक लाभ मिलने की कोई सम्भावना नहीं होती, उनमे वे रुचि या दिलचस्पी नहीं लेते। ऐसे विधेयकों पर लार्ड सभा विचार-विमर्श कर सकती है। निजी विधेयक (Private Bills) और प्रदत्त विधान (Delegated Legislation) अर्थात् अस्थायी आदेश पुष्टिकरण विधेयक (Provisional Order Confirmation Bills) विशेष प्रक्रिया आदेश (Special Procedure Orders) इसी प्रकार के विधेयक हैं जिन पर लार्ड सभा विचार विमर्श करती है। संक्षेप मे लार्ड सभा एक व्यस्त सरकार और एक व्यस्त कॉमन सभा की किस मात्रा मे सहायता करती है वह इस तथ्य से स्पष्ट है कि सरकार ने स्थानीय शासन विधेयक 1972 में लार्ड सभा में दिया स्तर पर 380 संशोधन पेश किय थे जबकि लार्ड सभा ने उसमें कुल 600 से अधिक संशोधन किये थे।

7 ब्रिटिश स्वभाव के अनुरूप (It fits British temperament)—ब्रिटिश लोग स्वभाव से रूढ़िवादी हैं। वे क्रान्तिकारी या मूल परिवर्तनवादी नहीं। उनकी राष्ट्र की प्राचीन संस्थाओं मे आस्था है। वे भावुकता या क्षणिक कारणों से उन्हे बदलना या समाप्त करना नही चाहते। वे उनमे समयानुसार व आवश्यकतानुसार सुधार कर लेना चाहते है। राजतन्त्र की भाँति लार्ड सभा भी ब्रिटेन की एक प्राचीन संस्था है। अत ब्रिटिश लोग उसे बनाये रखना चाहते है। उदाहरणार्थ सन 1911 और 1949 के संसदीय कानूनो ने उसमे समयानुसार सुधार किये उसका उन्मूलन नही किया। सन् 1918 के सर्वदलीय सम्मेलन, 1948 के सर्वदलीय सम्मेलन तथा 1967 के सर्वदलीय सम्मेलन आदि किसी ने लार्ड सभा के उन्मूलन का सुझाव नहीं दिया। सभी सम्मेलन उसके सुधारो तक सीमित रहे। श्रमिक (मजदूर) दल आज भी लार्ड सभा के उन्मूलन की बात नही करता, उसके सुधार की बात करता है। वस्तुत आज सभी दल इस बात को स्वीकार करते हैं कि लार्ड सभा कुछ महत्त्वपूर्ण कार्यों को सम्पन्न करती है। अत वह विद्यमान है। जैसाकि किसी लेखक ने कहा कि "लार्ड सभा का अन्त नहीं किया जा सकता उसमे सुधार किया जा सकता है।" हैरीसन का मत है कि "द्वितीय सदन विद्यमान है क्योकि वह सदा से रहा है।"

ब्राइट का मत है कि "एक स्वतन्त्र देश में लार्ड सभा जैसी संस्था स्थायी नहीं रह सकती।"

2 निहित स्वार्थों का गढ़ (A fortress of vested interests)—लार्ड सभा जैसाकि आगस्टाइन बिरेल ने कहा है, "केवल अपना ही प्रतिनिधित्व करती है और उसे केवल अपना सदस्यों का ही विश्वास प्राप्त है।" वह केवल जागीरदारो, कुलीन घरानो, धनाढ्यो, विशेषाधिकार प्राप्त व्यक्तियो, बड़े-बड़े उद्योगपतियो और निहित स्वार्थों का प्रतिनिधित्व करता है और उन्ही के द्वारा शासित होता है। जैसाकि रेम्जे म्योर ने कहा है कि वह "धनिकों का सामान्य दुर्ग" (A common fortress of wealth) है। उसमे सर्वसाधारण का कोई प्रतिनिधित्व नही, उसमे शारीरिक श्रम करने वाला का, दूकानदारो का, क्लर्कों का, अध्यापको का, संक्षेप मे, मध्य वर्ग एव निम्न वर्ग का कोई प्रतिनिधित्व नहीं।

3 एकपक्षीय दृष्टिकोण (One-Rided view)—लार्ड सभा रचना मे ही नही मनोवृत्ति दृष्टिकोण और व्यवहार मे भी एक मध्ययुगीन संस्था है। वह "निर्देशकों की निर्देशिका" (Directory of Directors) है। अत वह उसी वर्ग के हितो की रक्षा करती है जिसका वह प्रतिनिधित्व करती है। वह अनुदारवादी एव प्रतिक्रियावादी तत्वो का समर्थन करती है, प्रगतिशील एव सुधारवादी तत्वो का नही। उसे ठीक ही अनुदार दल की एक भुजा की संज्ञा दी जाती है। जब अनुदार दल सत्ता मे नहीं भी होता तब भी वह उसी के हितो की रक्षा करता है। उसकी निष्क्रियता और क्रियाशीलता इस बात पर निर्भर करती है कि कौन सा दल सत्तारूढ है। जैसाकि लास्की ने कहा है कि "जब अनुदार दल सत्ता मे होता है तो वह एक अच्छे सदन के रूप मे कार्य करती है परन्तु जब मजदूर दल सत्ता म होता है तो वह एक ब्रेक के रूप मे कार्य करती है।" मेरियट ने भी कहा है कि "जब अनुदार दल की सरकार होती है तो लार्ड सभा एक गूंगे कुत्ते की तरह व्यवहार करती है और अन्य अवसरो पर वह खूंखार भेड़िये की तरह व्यवहार करती है।"

बीसवी शताब्दी मे लार्ड सभा मे अनुदारवादियो का स्थायी एव व्यापक बहुमत रहा है। अत वह *व्यर्थ भी है और शरारतपूर्ण भी। व्यर्थ इसलिए कि* उसने सर्वदा अनुदार दल का साथ दिया है और शरारतपूर्ण इसलिए कि उसने सर्वदा मजदूर दल का विरोध किया है।

4 अनुपस्थित सदन (An absentee house)—लार्ड सभा के सदस्यो ने स्वय ही उसकी प्रतिष्ठा का ह्रास किया है। उसके सदस्य उसकी कार्यवाही में अनुपस्थित रहते है। विधायी कर्तव्यो को उत्तरदायित्वपूर्ण ढंग से निभाना तो दूर उसके सदस्य उसकी बैठकों म उपस्थित होने का कष्ट ही नही करते। उसके लगभग 1000 सदस्यो म से सामान्यत 30 से 50 सदस्य ही उपस्थित रहते है। लार्ड सभा को एक "वाहियात" (Blankety Black hole) सदन कहना कोई अतिशयोक्ति नहीं। उसकी वाहियातता इस बात से स्पष्ट है कि उसके अनेक सदस्य उसको

2 व्यावहारिक एवं राजनीतिक कठिनाइयाँ (Practical and Political Difficulties)—प्रजातान्त्रिक युग में लार्ड सभा की सदस्यता का आनुवंशिक असंगत है परन्तु व्यावहारिक और राजनीतिक कठिनाइयों के कारण यह आज तक बना रहा है। इसके अतिरिक्त सुधारों के सम्बन्ध में राजनीतिक दलों में सहमति का अभाव है। उदाहरणतः सन् 1948 का अन्तर दलीय सम्मेलन इस बात पर सहमत हो गया कि आनुवंशिकता स्वयं में लार्ड सभा में प्रवेश पाने के लिए नहीं होनी चाहिए और संशोधित सदन में किसी एक राजनीतिक दल को स्थायी बहुमत प्राप्त नहीं होना चाहिए परन्तु वह इस बात पर सहमत नहीं हो सका कि संशोधित लार्ड सभा में सदस्यता को किस सिद्धान्त पर आधारित किया जाए।

लार्ड सभा के सुधारों के सम्बन्ध में जो सुझाव दिये जाते हैं और उन पर जो आपत्तियाँ की जाती हैं वे मुख्यतः निम्न हैं—

(i) लार्ड सभा के सदस्यों का नामांकन (Nomination) किया जाना चाहिए परन्तु इस पर आपत्ति यह है कि निष्पक्ष नामांकन करने वाला व्यक्ति (Impartial Nominator) कहाँ से लाया जाय। यदि सम्राज्ञी या कॉमन सभा के स्पीकर को नामांकन का अधिकार दिया जाए तो उनकी निष्पक्षता के राजनीतिक विवाद में पड़ने का खतरा है। यदि प्रधानमन्त्री को नामांकन का अधिकार दिया जाय तो उस पर अपने भावी नियन्त्रण को बनाये रखने का मोह बना रहेगा।

(ii) लार्ड सभा के सदस्यों का निर्वाचन कॉमन सभा के सदस्यों की भाँति होना चाहिए। परन्तु इस पर आपत्ति यह है कि लार्ड सभा कॉमन सभा के समान हो जाएगी। कोई भी ब्रिटिश दल लार्ड सभा को शक्तिशाली, प्रभावशाली एवं प्रतिद्वन्द्वी सदन नहीं बनाना चाहता जैसा कि हर्बर्ट मोरिसन ने कहा है कि "लार्ड सभा को लोकतान्त्रिक और प्रतिनिधिक बनाने वाले सभी परिवर्तन अपने परिणामों में अप्रजातान्त्रिक हैं क्योंकि वे उसे कॉमन सभा के समान बना देंगे।"[1]

(iii) लार्ड सभा के सदस्यों का अप्रत्यक्ष निर्वाचन होना चाहिए। परन्तु इस पर आपत्ति यह है कि इसमें स्थानीय संस्थायें राजनीति का अखाड़ा बन जायेंगी।

(iv) लार्ड सभा के सदस्यों का निर्वाचन एक ऐसे निर्वाचन मण्डल द्वारा होना चाहिए जिसमें श्रमिक संघों, व्यवसायों, ब्रिटिश उद्योग संघ, स्थानीय सरकारें, विश्वविद्यालयों, विभिन्न धर्मों आदि के प्रतिनिधि हों। इससे लार्ड सभा की रचना व्यवस्थित ढंग से हो जायगी और यह विधेयकों पर कुशलता से भी पुनर्विचार कर सकेगी। परन्तु इस पर आपत्ति यह है कि इसमें प्रधानमन्त्री का पीयर्स ...

---

1 Changes which gave the House of Lords a democratic and representative character would have been undemocratic in outcome for they would have tended to make the Lords the equal of Commons —Herbert Govt. & Parliament (Oxford University Press 1954) p. 184

वर्तमान समय मे विधेयकों को मन्त्रिमण्डल की देख-रेख मे विशेषज्ञों द्वारा तैयार किया जाता है। अत उनमे त्रुटियो एव लुप्तियो की गुञ्जाइश कम होती है। दूसरे, विधेयकों को कॉमन सभा म प्रस्तुत करने से पूर्व उन पर दिलचस्पी रखने वाले पक्षो या हितो से परामर्श कर लिया जाता है। अत विधेयक प्राय समझौते के परिणाम होते है। तीसरे, किसी भी प्रजातान्त्रिक सरकार के लिए जन-इच्छा के विरुद्ध किसी विधेयक को पारित करना सभव नही। चौथे, कॉमन सभा की समितिया विधेयकों की बारीकी से छानबीन करती है। विवादास्पद विषयो पर प्रेस भी सरकार को प्रभावित करने का प्रयास करती है। स्पष्ट है कि वर्तमान समय मे कॉमन सभा विधेयकों को जल्दीबाजी या उत्तेजना म पारित नही करती। जब विधेयकों को पूर्ण विचार-विमर्श के बाद पारित किया जाता है तो लाड सभा द्वारा की गयी एक वर्ष की देरी हानिकारक सिद्ध हो सकती है, विशेषकर सकट के समय यह हानि भयकर सिद्ध हो सकती है।

(B) पक्ष मे तर्क (Arguments for)—लार्ड सभा के पक्ष म दिये जाने वाले मुख्य तर्क निम्न है—

1 विद्वत्ता का भण्डार (A reservoir of knowledge)—लार्ड सभा विद्वत्ता का भण्डार है। उसमे ज्ञान, कुशलता और अनुभव को स्थान दिया जाता है। उसके सदस्यो मे अनेक ऐसे वयोवृद्ध राजनेता, भूतपूर्व प्रधान मन्त्री एव मन्त्री, सेवानिवृत्त गवर्नर जनरल, सेनापति, विधिवेत्ता, धर्मज्ञानी, शिक्षक, वैज्ञानिक, वित्त विशेषज्ञ, उद्योगपति, श्रमिक नेता आदि व्यक्ति होते है जिन्होने अपने यौवनकाल म राष्ट्रीय जीवन के विविध क्षेत्रो मे महत्त्वपूर्ण भूमिकायें निभाई होती है। ऐसे वयोवृद्ध व्यक्तियो को आजीवन पीयर नियुक्त करके लाड सभा मे स्थान दे दिया जाता है। लाड सभा के ऐसे सदस्यो के सार्वजनिक विषयो पर विचार सुस्पष्ट, सजीव और उच्चकोटि के होते हैं और सदनो के विवादो मे प्राय ऐसे सदस्य ही अधिक हिस्सा लेते है। उदाहरणत सैलिबरी, लैण्डसडाउन, ग्रे, बाल्फोर, एसक्विथ, बिर्किनहैड, टैनीसन, ब्राइस, चर्चिल, ईडन जैसे प्रतिष्ठित व्यक्तियो ने जो कभी कॉमन सभा के सदस्य थे और जिन्होने राष्ट्रीय जीवन मे महत्त्वपूर्ण भूमिकायें निभाई थी लाड सभा की बैठकों को सुशोभित किया है। इस तरह लाड सभा का दोहरा लाभ है। एक ओर वह वयोवृद्ध राजनेताओ के लिए 'अर्द्ध सेवानिवृत्ति' (Semi-retirement) का स्थान सुनिश्चित करती है और दूसरी ओर, वह राष्ट्र को उन लोगो की सेवायें उपलब्ध कराती है जो राजनीतिक जीवन की कठोरताओ को सहन नही कर सकते अथवा जो चुनाव के झकोरो से पराजित हो जाते है अथवा जो चुनाव की गत, थकान और अनिश्चितता से दूर रहना चाहते है।

2 प्रधान मन्त्री के लिए सहायक (Helpmate to Prime Minister)—लाड सभा प्रधान मन्त्री के लिए दोहरे रूप से सहायक है। प्रथम, प्रधान मन्त्री जिस

4 पुनर्विचार करने वाला सदन (A revising chamber)—लार्ड सभा विधेयकों को व्यावहारिक बनाने में सहायक है। वह विधेयकों पर पुनर्विचार करती है। वह कॉमन सभा द्वारा जल्दबाजी में या पूर्ण विचार-विमर्श के बिना पारित किये गए विधेयकों की त्रुटियों और लुप्तियों की ओर संकेत करती है। अनेक बार कॉमन सभा आवेश या उत्तेजना में विधेयकों को पारित कर देती है। लार्ड सभा उनमें कुछ देरी करके उसे उन पर शान्ति से विचार करने के लिए विवश करती है। लार्ड सभा की व्यावहारिक उपयोगिता को ऑग और जिंक ने इन शब्दों में व्यक्त किया है, "ब्रिटेन में कानून बनाने में वैसा कोई प्रतिबन्ध नहीं जैसाकि कठोर संविधान वाले देशों में होता है, वहां स्विट्जरलैण्ड की भांति जनमत संग्रह की व्यवस्था भी नहीं और वहां संयुक्त राज्य अमरीका के समान कानून के न्यायालय द्वारा निरीक्षण करने की व्यवस्था भी नहीं। अतः ब्रिटेन में एक ऐसे द्वितीय सदन की कहीं अधिक आवश्यकता है जिसे विचार-विमर्श करने और दुहराने की शक्ति प्राप्त हो।"

5 संवैधानिक संरक्षक (A Constitutional safeguard)—लार्ड सभा एक संवैधानिक संरक्षक के रूप में कार्य करती है। वह एक 'रक्षा नली' है। वह सरकार को संयमी और नीतियों को सन्तुलित बनाने में सहायक है। कुछ मात्रा तक वह सरकार की निरंकुशता पर रोक भी लगाती है। यह सत्य है कि लार्ड सभा सरकार की नीतियों का अन्तिम निर्णायक कभी नहीं बन सकती और वह एक दृढ़ निश्चयी सरकार को किसी कार्य को करने या किसी उद्देश्य को प्राप्त करने से रोक नहीं सकती। फिर भी वह उसे निर्णयों पर पुनर्विचार करने के लिए विवश कर सकती है। लार्ड सभा के पास एक वर्ष की देरी करने का एक ऐसा संवैधानिक संरक्षण है जिसके माध्यम से वह उन पर पुनर्विचार कर सकती है, उनमें संशोधन कर सकती है अथवा उन्हें अस्वीकार कर सकती है। वह जनता को सूचित कर सकती है, अपने विवादों को प्रकाशित कर सकती है और सरकार की नीतियों को सार्वजनिक विवाद का विषय बना सकती है। लार्ड सभा के ये संवैधानिक कार्य दूरगामी प्रभाव रखते हैं। किसी ने ठीक कहा है कि लार्ड सभा जनता को उसके प्रतिनिधियों के अत्याचार से बचाती है।

6 सहायक संस्था (An auxiliary Institution)—लार्ड सभा एक सहायक संस्था के रूप में काम करती है। वह कॉमन सभा के विधायी कार्य-भार को हल्का करती है। राज्य के लोक-कल्याणकारी स्वरूप ने विधि निर्माण के कार्य का विस्तार इतना अधिक कर दिया है कि यदि लार्ड सभा के विधायी कार्य को समाप्त कर दिया जाये, (जो वह वर्तमान समय में सम्पन्न करती है) तो कॉमन सभा का काम दुगुना हो जायेगा। लार्ड सभा अनेक तरीकों से कॉमन सभा के कार्यभार को हलका करती है। प्रथम गैर विवादास्पद (Non Controversial) विधेयकों को पहले लार्ड सभा में पेश किया जाता है जो उन पर पूर्णरूपेण विचार करके कॉमन सभा के विचारार्थ भेज देती है। उदाहरणतः 1947 में क्राउन

(i) पीयरो के लिए दैनिक भत्ते की व्यवस्था (Payment for Peers)—लार्ड सभा की रचना मे यह असगति पायी जाती थी कि उसके सदस्यो को सदन की बैठको म उपस्थित होने के लिए कोई "दैनिक भत्ता" नही दिया जाता था। उसके अधिकाश सदस्य उसकी बैठको के प्रति उदासीन रहते थे। अत सदन म सदस्यो की उपस्थिति को बढाने के उद्देश्य से 1957 मे दैनिक भत्ते की व्यवस्था की गयी है। वर्तमान समय मे उपस्थित होने वाले पीयरो को 13 50 पाउण्ड प्रतिदिन के हिसाब से दैनिक भत्ता दिया जाता है।

(ii) आजीवन पीयरों की व्यवस्था—लार्ड सभा की रचना मे यह असगति पायी जाती थी कि महिलायें उसकी सदस्य नही बन सकती थी। दूसरे, उसके आनुवशिक आधार के कारण सदन का झुकाव निरन्तर अनुदार दल की ओर रहता था। सन् 1958 के आजीवन पीयरज एक्ट (The Life Peerage Act, 1958) ने इन दोनो असगतियो को अ शत दूर करने का प्रयास किया है। प्रथम, सम्राज्ञी, प्रधानमन्त्री के परामर्श पर, किसी भी उस पुरुष या महिला को जो वशानुगत (आनुवशिक) पीयर नही है आजीवन पीयर नियुक्त कर सकती है। सम्राज्ञी उसी पुरुष या महिला को आजीवन पीयर नियुक्त करती है जिसने अपने यौवन काल म राष्ट्रीय जीवन के विविध क्षेत्रो (कला, विज्ञान, शिक्षा, समाज सेवा, प्रशासन, न्याय विभाग आदि क्षेत्रो) मे प्रतिष्ठा या ख्याति प्राप्त की होती है। आजीवन पीयरो को "ससद के लार्ड" (Lords of Parliament) कहा जाता है। ये आजीवन पीयर प्राय मजदूर दल के समर्थक होते है या निर्दलीय होते है। उदाहरणार्थ सन् 1978 में लार्ड सभा मे आजीवन पीयरो की सख्या 250 थी जबकि आनुवशिक पीयरो की सख्या 800 के लगभग थी। इस तरह 1958 के आजीवन पीयरेज एक्ट ने जहा महिलाओं के लिये लार्ड सभा में स्थान की व्यवस्था कर दी है वहाँ उसके अनुदारवादी झुकाव को अ शत सुधारने और उसकी विद्वत्ता के स्रोत को बनाये रख कर उसके विवादो के स्तर को सुधारने का प्रयास किया है।

(iii) पीयरेज का परित्याग—लार्ड सभा की रचना मे एक गम्भीर असगति यह थी कि यदि सयोग से किसी को आनुवशिक पीयरेज प्राप्त हो जाती तो वह उसका परित्याग नही कर सकता था। दूसरे शब्दो म, आनुवशिक पीयर कॉमन सभा की सदस्यता ग्रहण नही कर सकता था। सन् 1963 के पीयरेज एक्ट न इस असगति को दूर कर दिया है। आज लार्ड सभा का कोई भी सदस्य निश्चित समय के भीतर अपनी आनुवशिक पीयरेज का परित्याग कर सकता है और कॉमन सभा की सदस्यता ग्रहण कर सकता है।[1] इस व्यवस्था का सर्वप्रथम लाभ लार्ड स्टेन्""

1 आनुवशिक पीयरेज का परित्याग करने वाले सदस्य का उत्तराधिकारी अपनी पीयरेज को बनाये रख सकता है अर्थात् उत्तराधिकारी लार्ड सभा की सदस्यता बनाये रख सकता है।

## क्या लार्ड सभा को समाप्त किया जा सकता है या बदला जा सकता है ?

अथवा

## लार्ड सभा का या तो सुधार होना चाहिए या अन्त होना चाहिए

अथवा

## लार्ड सभा के कमजोर रहने मे ही उसका अस्तित्व, शक्ति एव उपयोगिता है

लार्ड सभा को समाप्त नहीं किया जा सकता। उसे बदला भी नहीं जा सकता। उसमे केवल सुधार किये जा सकते है। वस्तुत उसके सुधारो मे अनेक ऐसी व्यावहारिक और राजनीतिक कठिनाइयां है कि इसके सम्बन्ध मे अब तक किये गये सभी प्रयास असफल रहे है। यद्यपि 1911 और 1949 के ससदीय अधिनियमो ने उसकी शक्तियो के पर कतर दिये है और *1958* और *1963* के *अधिनियमो* ने उसकी रचना सम्बन्धी कुछ सुधार लागू किये है। फिर भी व्यापक सुधारो को लागू नहीं किया जा सका क्योंकि सभी दल उन पर सहमत नहीं। अत विरोध के बावजूद लार्ड सभा का अस्तित्व बना हुआ है और उसकी सदस्यता का आनुवंशिक सिद्धान्त अक्षुण्ण (अविकल) है।

लार्ड सभा के अस्तित्व के बने रहने के लिए जो कारण मुख्यत उत्तरदायी रहे है, उनमे प्रमुख निम्न है—

**1 लार्ड सभा संघर्ष का वास्तविक मुद्दा नहीं (The House of Lords is not a real issue for struggle)**—वर्तमान समय मे लार्ड सभा लोकतन्त्र मे बाधक नहीं, अत वह ब्रिटिश राजनीति मे संघर्ष का वास्तविक मुद्दा नहीं रही। इसका मूल कारण यह है कि 1911 और1949 के ससदीय अधिनियमो ने उसे एक शक्तिहीन सदन बना दिया है। दूसरे, वह कॉमन सभा के मार्ग मे कोई स्थायी बाधा प्रस्तुत करने मे सक्षम नहीं। जिस सरकार को कामन सभा मे पूर्ण समर्थन प्राप्त है वह लार्ड सभा की अनुमति के बिना भी ऐसे कानूनो को लागू करवा सकती है जिनके दूरगामी परिणाम निकलने हो या जो संविधान मे मूलभूत परिवर्तन करते हो या जो समाज के स्वरूप को पूर्णरूपेण बदल देना चाहते हो। आज लार्ड सभा एक वर्ष की देरी करने वाला एक सदन मात्र है और 1949 से तो उसने इस शक्ति का भी प्रयोग नहीं किया। यद्यपि आज भी मजदूर दल लार्ड सभा की देरी करने की शक्ति को 6 महीने तक सीमित करने का इच्छुक है परन्तु वह इस बात से सन्तुष्ट है कि वह एक देरी करने वाला सदन मात्र ही है। वह लार्ड सभा के अस्तित्व को समाप्त नहीं करना चाहता। दूसरी ओर अनुदार दल लार्ड सभा के अनुदारवादी झुकाव को बनाये रखना चाहता है। लार्ड सभा ने भी अपनी सीमित भूमिका से समझौता कर लिया है और वह कॉमन सभा को चुनौती नहीं देती। अत आज लार्ड सभा के अस्तित्व पर कोई आपत्ति नहीं करता और वह विद्यमान है।

देरी करने की वास्तविक शक्ति प्रदान नहीं करना चाहता। उसकी मान्यता है, जैसाकि हार्वे और बेदर ने कहा है, कि "जो निर्वाचनों में निश्चित किया जा चुका है उसके लिए किसी अन्य स्थान पर अपील की गुन्जाइश रखना अप्रजातांत्रिक है।"[1] इस पर भी मजदूर दल लार्ड सभा को 6 महीने की देरी करने की शक्ति देने पर सहमत है। दूसरी ओर, अनुदार दल लार्ड सभा को देरी करने की वास्तविक शक्ति प्रदान करना चाहता है। वह उसे केवल पुनर्विचार का ही अधिकार देना नहीं चाहता बल्कि "अस्वीकार" करने का अधिकार भी देना चाहता है। उसकी मान्यता है कि जब निर्वाचनों में उम्मीदवार की विजय अधिक मतों (First past the post system of voting) पर निर्भर करती है और दलीय संगठन, अनुशासन और नियन्त्रण के कारण सरकार की शक्तियों का अत्यधिक विस्तार हो चुका है तो विवादास्पद विषयों पर लार्ड सभा के नियन्त्रण की आवश्यकता है। अतः वह लार्ड सभा की एक वर्ष की देरी करने की शक्ति को बनाये रखना चाहता है।

लार्ड सभा के सुधारों के सम्बन्ध में समय-समय पर जो सुधार प्रस्तुत किये जाते रहे हैं अथवा जिन सुधारों को लागू किया जा चुका है उनमें प्रमुख ये हैं 1869 के लार्ड रसेल के सुधार प्रस्ताव, 1874 के लार्ड रोजबरी के सुधार प्रस्ताव 1888 के लार्ड रोजबरी और लार्ड सैलिस्बरी के सुधार प्रस्ताव, 1909 के लार्ड लैंसडाउन के सुधार प्रस्ताव, 1911 के एसक्विथ के सुधार अर्थात् 1911 का संसदीय अधिनियम, 1918 की ब्राइस समिति के सुधार प्रस्ताव, 1922 की लायड जार्ज की योजना, 1929 की क्लैरेण्डन योजना, 1932 के लार्ड सलिसबरी के सुधार प्रस्ताव, 1948 के सर्वदलीय सम्मेलन के सुझाव, 1949 के सुधार अर्थात् 1949 का संसदीय अधिनियम, 1957 के सुधार, 1958 के सुधार अर्थात् 1958 का पीयरेज अधिनियम, 1963 के सुधार अर्थात् 1963 का पीयरेज अधिनियम, 1968 का सर्वदलीय सम्मेलन एवं मजदूर दल के सुधार प्रस्ताव और 1977 के लार्ड कैरिंगटन के सुधार प्रस्ताव।

प्रमुख सुधार प्रस्तावों का विस्तृत वर्णन निम्न प्रकार से किया जा सकता है—

**1 लार्ड रसेल प्रस्ताव (1869)**—लार्ड रेसल ने आनुवंशिक पीयरों को समाप्त करके आजीवन पीयरों को नियुक्त करने का सुझाव दिया था परन्तु उसे स्वीकार नहीं किया गया।

**2 लार्ड लैंसडाउन प्रस्ताव (1909)**—लार्ड लैंसडाउन ने लार्ड सभा के

---

1 It is undemocratic if what is decided at the elections is subject to the possibility of appeal elsewhere —*Harvey and Bather* The British Constitution 4th Edn (1978) p 49

करने की शक्ति समाप्त हो जायेगी और कोई भी प्रधानमन्त्री इस शक्ति से वंचित होना नहीं चाहता। इससे वयोवृद्ध या कॉमन सभा के चुनावों मे असफल राजनीतिज्ञों के चुने जाने की सम्भावना है। यह कहना कठिन है कि इस पद्धति द्वारा चुन जाने वाले वयोवृद्ध सदस्य लार्ड सभा के वर्तमान सदस्यों से अधिक कुशल या क्रियाशील होंगे। यह कहना भी कठिन है कि वे उसी प्रकार सार्वजनिक कर्त्तव्य समझकर लार्ड सभा के विवादों मे हिस्सा लेंगे जिस प्रकार लार्ड सभा के कुछ सदस्य (विशेषकर आजीवन पीयर) आज कल हिस्सा लेते है। यदि कॉमन सभा के चुनावों मे असफल राजनीतिज्ञ लार्ड सभा के लिए निर्वाचित हो जाते हैं तो वे कॉमन सभा के कार्यों मे वास्तविक बाधा डाल सकते है।

उपर्युक्त वास्तविक एवं व्यावहारिक कठिनाइयों के कारण ही लार्ड सभा की सदस्यता का आनुवंशिक सिद्धान्त आज तक बना हुआ है जैसाकि हर्बर्ट मोरिसन ने कहा है कि "लार्ड सभा की रचना की असंगतता और उसका निरालापन ही हमारे आधुनिक ब्रिटिश प्रजातन्त्र के रक्षा कवच हैं।"[1]

**3 उपयोगी सेवायें (Useful Services)**—लार्ड सभा राष्ट्र को अनेक उपयोगी सेवायें प्रदान करती है। यदि उसे समाप्त कर दिया जाय तो राष्ट्र उनसे वंचित हो जायेगा अन्यथा उन्हे प्राप्त करने के लिए किसी अन्य प्रकार के उच्च सदन की रचना करनी पडेगी। अपनी उपयोगिता के कारण लार्ड सभा का अस्तित्व बना हुआ है। लार्ड सभा मुख्यत निम्न प्रकार की सेवायें राष्ट्र को प्रदान करता है—

(i) कामन सभा द्वारा पारित विधेयकों पर पुनर्विचार करना।
(ii) विचार विमर्शात्मक मंच की भूमिका निभाना।
(iii) कॉमन सभा की सहायक संस्था के रूप में कार्य करना।
(iv) एक संवैधानिक संरक्षक के रूप मे कार्य करना।
(v) विद्वत्ता के भण्डार के रूप मे कार्य करना।
(vi) ब्रिटिश स्वभाव के अनुरूप होना।

उपर्युक्त इन सभी बिन्दुओं की विस्तृत व्याख्या पिछले पन्नों मे लार्ड सभा के पक्ष में दिये गये तर्कों के शीर्षक के अधीन की गयी है। अत इनका अध्ययन उसी स्थान पर कीजिए।

**4 असंगतियों मे सुधार (Anomalies Rectified)**—वर्तमान समय मे लार्ड सभा की रचना में कुछ असंगतियां पायी जाती है। फिर भी कुछ असंगतियों का सुधार किया गया है। जिन असंगतियों को सुधार लिया गया है उनमे प्रमुख अग्रलिखित है —

1 The very irrationality of the Composition of the House of Lords and its quaintness are safeguards for our British democracy Morrison Herbert Ibid

(iv) विवादो को दोनों सदनो की संयुक्त समिति द्वारा सुलझाया जाय। इस समिति मे 60 सदस्य हो तथा दोनो सदनो से बराबर-बराबर (30-30) सदस्य लिये जायें। समिति की बैठकें गुप्त रूप से हो।

आइस समिति ने उक्त सुझावो को स्वीकार नही किया गया।

5 सर्वदलीय सम्मेलन के प्रस्ताव (1948)— सन् 1948 के सर्वदलीय सम्मेलन मे जिन मुद्दो पर समझौता हो गया था उनमे प्रमुख निम्न थे—

(i) उच्च सदन की आवश्यकता,को स्वीकार किया गया परन्तु यह सुझाव दिया गया कि उसे कामन सभा का पूरक होना चाहिए प्रतिद्वन्द्वी नही।

(ii) इस बात को स्वीकार किया गया कि आनुवंशिकता स्वय में लाड सभा मे प्रवेश पाने के लिए योग्यता नही होनी चाहिए अर्थात् आनुवंशिक पीयरेज को समाप्त कर दिया जाय।

(iii) संशोधित लार्ड सभा मे किसी राजनीतिक दल को स्थायी बहुमत प्राप्त नही होना चाहिए अर्थात् लाड सभा के अनुदारवादी झुकाव को समाप्त किया जाय।

(iv) प्रतिष्ठा और सार्वजनिक सेवा के आधार पर संसदीय लार्डों को नियुक्त किया जाय। संसदीय लार्डों को कामन सभा के सदस्यो की भाति वेतन दिये जायें। यदि आनुवंशिक पीयर संसदीय लार्ड न बन सकें तो उन्हे कामन सभा के निर्वाचनो मे मतदान करने और निर्वाचित होने का अधिकार दिया जाय।

(v) महिलाओं को लाड सभा के सदस्य बनने का अधिकार दिया जाय।

राजनीतिक दलो म उपयुक्त व्यापक समझौते के बाद भी उनमे लाड सभा की देरी करने की शक्ति को ले कर विवाद उत्पन्न हो गया। अनुदार दल लाड सभा को 18 महीने की देरी करने का अधिकार देने का इच्छुक था जबकि मजदूर दल उसे केवल 12 महीने की देरी करने का अधिकार देना चाहता था। परिणाम स्वरूप सम्मेलन को विघटित कर दिया गया और 1949 के संसदीय अधिनियम को 1911 के संसदीय अधिनियम की व्यवस्थाओ के अधीन पारित किया गया। इसने लार्ड सभा की देरी करने की शक्ति को दो वर्ष से घटा कर एक वर्ष (12 महीने) कर दिया।

| | |
|---|---|
| 6 पीयरो के लिए दैनिक भत्ते की व्यवस्था (1957)<br>7 आजीवन पीयरों की व्यवस्था अर्थात् आजीवन पीयरेज एक्ट (1958)<br>8 पीयरेज का परित्याग अर्थात पीयरेज एक्ट (1963) | इन बिन्दुओ की विस्तृत व्याख्या पिछले प्रश्न म (क्या लाड सभा को समाप्त किया जा सकता है ?) की गयी है अत इनका अध्ययन उसी स्थान पर कीजिए। |

9 मजदूर सरकार के प्रस्ताव (1958) अर्थात् 1968 के संसदीय विधेयक संख्या 2 के प्रस्ताव—नवम्बर 1967 म मजदूर दल की सरकार ने एक सर्वदलीय

(Lord Stansgate) ने लिया था जिसने एन्थनी वेंजवुड बेन (Anthony Wedgwood Benn) के नाम से कॉमन सभा म अपने जीवन को शुरू किया। वस्तुत लार्ड सभा की रचना मे इस सुधार के लिए वह स्वय ही उत्तरदायी था। उसके बाद लार्ड हेल्शम (Lord Hailsham) और लार्ड होम ने इस व्यवस्था का लाभ उठाया। लार्ड होम ने अपनी अर्ल की उपाधि का परित्याग कर कॉमन सभा की सदस्यता ग्र ण की थी और 1963 मे मैकमिलन के त्यागपत्र के बाद प्रधान-मन्त्री के पद को ग्रहण किया था।

सन् 1963 के पीयरेज एक्ट ने लार्ड सभा की रचना मे दो अन्य सुधार भी किये। प्रथम इसने स्काटलैण्ड के सभी पीयरों को लार्ड सभा के सदस्य बना दिया। पहले उनम से कुछ ही (16 प्रतिनिधि पीयर) लार्ड सभा के सदस्य निर्वाचित होते थे। दूसरे, इसने पहली बार आनुवंशिक पीयर महिलाओं को लार्ड सभा मे बैठने का अधिकार दे दिया।

उपर्युक्त वर्णन से स्पष्ट है कि उपयोगिता के कारण लार्ड सभा के निरन्तर बने रहने की सम्भावना अधिक है और व्यावहारिक एव राजनीतिक कठिनाइयों के कारण उसे समाप्त तो नही किया जायेगा अपितु उसकी रचना म सुधार अवश्य किये जायेंगे। वाल्टर बजहॉट ने लार्ड सभा की उपयोगिता को स्पष्ट करते हुए लिखा है कि "एक आदर्श निम्न सदन स्थापित होने से यह निश्चित है कि उच्च सदन का कोई मूल्य नहीं रहेगा। यदि हमारे पास एक ऐसा आदर्श निम्न सदन होता जिसने राष्ट्र का सही प्रतिनिधित्व हो, जो सर्वदा सयमी हो, जो कभी उत्तेजित न होता हो, जिसके सदस्यों के पास फुरसत हो, जो सही विचार-विमर्श के लिए आवश्यक शात स्वभाव से काय करता हो, तो यह निश्चित है कि हमे उच्च सदन की आवश्यकता नहीं रहेगी। क्योकि ये सभी बातें निम्न सदन मे नहीं पायी जातीं इसलिए लार्ड सभा को समाप्त नहीं किया जा सकता।

## सुधार प्रस्ताव
## (Proposals for Reforms)

लार्ड सभा के विरुद्ध जो असन्तोष और आक्रोश अभिव्यक्त किया जाता रहा है उसने समय समय पर अनेक सुधार प्रस्तावों को जन्म दिया है। इस सम्बन्ध मे अनेक समितियों और आयोगो का गठन भी किया जाता रहा है और सवदलीय सम्मेलनों का आयोजन भी किया जाता रहा है। कुछ सुधारों को लागू भी किया जा चुका है परन्तु लार्ड सभा की रचना सम्बन्धी मुख्य असगति को अर्थात् आनुवंशिक पीयरों के मतदान करने के अधिकार को अब तक सुधारा नहीं जा सका अर्थात् उसे समाप्त नहीं किया जा सका। वह असगति आज भी अक्षुण्ण रूप से बनी हुई है। इसका मूल कारण यह है कि लार्ड सभा के सुधारों के सम्बन्ध मे सभी राजनीतिक दलों म सहमति का अभाव है। उदाहरणार्थ मजदूर दल लार्ड सभा को

मतदान न करने वाले सदस्यों की श्रेणी में शामिल किये जाने वाले पीयर विधेयकों पर बोल तो सकते थे और विधान समिति के अतिरिक्त अन्य समितियों की कार्यवाही में हिस्सा भी ले सकते थे परन्तु उन्हें मतदान का अधिकार नहीं दिया जाना था। इस श्रेणी में शामिल किये जाने वाले पीयर इस प्रकार थे—(a) नियुक्त किये गये वे पीयर जो सदन की बैठकों में नियमित रूप से उपस्थित नहीं हो सकते थे अथवा जो 72 वर्ष की आयु ग्रहण कर लेने के बाद मतदान करने वाले सदस्यों की श्रेणी से सेवानिवृत्त हो गये थे। (b) वे आनुवंशिक पीयर जिन्हें उत्तराधिकार में पीयरेज प्राप्त हुई थी और और जिन्हें सांत्वनिक उपाय के रूप में लार्ड सभा के सदस्य बने रहने का अधिकार दिया जाना था। ये पीयर अपनी उपाधि को त्यागे बिना लार्ड सभा की सदस्यता छोड़ सकते थे।

(ii) आनुवंशिक पीयरेज की समाप्ति की व्यवस्था—विधेयक में व्यवस्था की गयी थी कि सुधार के लागू होने के बाद आनुवंशिक पीयरों को सदन में स्थान ग्रहण करने का कोई अधिकार नहीं होगा। उनका आजीवन पीयर नियुक्त करने पर कोई रोक नहीं लगायी गयी थी। वस्तुतः विधेयक में आनुवंशिक पीयरों के स्थान पर व्यवसायिकों वैज्ञानिकों, उद्योगपतियों, श्रमिक नेताओं और राष्ट्र के अन्य विविध क्षेत्रों के प्रतिष्ठित व्यक्तियों और सेवानिवृत्त सांसदों की सेवाओं को उपलब्ध कराने की आशा व्यक्त की गयी थी।

(iii) सरकार को 10% बहुमत देने की व्यवस्था—सामान्य निर्वाचनों के बाद यदि सरकार बदल जाये तो सदन में सरकार को विपक्षी दलों से 10% अधिक बहुमत देने के लिए उसे अतिरिक्त आजीवन पीयरों को नियुक्त करने का अधिकार दिया जाय परन्तु सरकार को पूर्ण सदन का बहुमत प्राप्त नहीं होना चाहिए। इस सुझाव में लार्ड सभा के निर्दलीय एवं स्वतन्त्र सदस्यों के हाथों में सन्तुलन को बनाये रखने का प्रयास किया गया था।

(iv) पीयरों की नियुक्ति की व्यवस्था—प्रधान मन्त्री को पीयरों की नियुक्ति का अधिकार होना चाहिए। पीयरों की संख्या पर कोई सीमा नहीं लगायी गयी थी यद्यपि यह कहा गया था कि एक परामर्शदात्री समिति सदन की रचना के बारे में समय-समय पर विचार करती रहेगी। समिति इस बात को सुनिश्चित करने का प्रयास करेगी कि स्काटलैण्ड, वेल्स, उत्तरी आयरलैण्ड, इंगलैण्ड जैसे प्रदेशों का सही प्रतिनिधित्व हो।

(v) विधायी शक्तियों को प्रायः समाप्त करने की व्यवस्था—प्रस्तावों में वित्त विधेयक के सम्बन्ध में 1911 के संसदीय कानून की व्यवस्थाओं में सुधार का कोई सुझाव नहीं दिया गया था यद्यपि साधारण विधेयकों में देरी करने की शक्ति को 6 महीने तक सीमित करने का सुझाव दिया गया था। यह भी कहा गया था कि यदि लार्ड सभा उन संशोधनों पर वाद करती है जिनका कॉमन सभा विरोध

(Lord Stansgate) ने लिया था जिसने एन्थनी वैजवुड वेन (Anthony Wedgwood Benn) के नाम से कॉमन सभा में अपने जीवन को शुरू किया। वस्तुतः लार्ड सभा की रचना में इस सुधार के लिए वह स्वयं ही उत्तरदायी था। उसके बाद लार्ड हेल्शम (Lord Hailsham) और लार्ड होम ने इस व्यवस्था का लाभ उठाया। लार्ड होम ने अपनी अर्ल की उपाधि का परित्याग कर कॉमन सभा की सदस्यता ग्रहण की थी और 1963 में मैकमिलन के त्यागपत्र के बाद प्रधानमन्त्री के पद को ग्रहण किया था।

सन् 1963 के पीयरेज एक्ट ने लार्ड सभा की रचना में दो अन्य सुधार भी किये। प्रथम इसने स्काटलैण्ड के सभी पीयरों को लार्ड सभा के सदस्य बना दिया। पहले उनमें से कुछ ही (16 प्रतिनिधि पीयर) लार्ड सभा के सदस्य निर्वाचित होते थे। दूसरे, इसने पहली बार आनुवंशिक पीयर महिलाओं को लार्ड सभा में बैठने का अधिकार दे दिया।

उपर्युक्त वर्णन से स्पष्ट है कि उपयोगिता के कारण लार्ड सभा के निरन्तर बने रहने की सम्भावना अधिक है और व्यावहारिक एवं राजनीतिक कठिनाइयों के कारण उसे समाप्त तो नहीं किया जायेगा अपितु उसकी रचना में सुधार अवश्य किये जायेंगे। वाल्टर बजहॉट ने लार्ड सभा की उपयोगिता को स्पष्ट करते हुए लिखा है कि "एक आदर्श निम्न सदन स्थापित होने से यह निश्चित है कि उच्च सदन का कोई मूल्य नहीं रहेगा। यदि हमारे पास एक ऐसा आदर्श निम्न सदन होता जिसमें राष्ट्र का सही प्रतिनिधित्व हो, जो सर्वदा संयमी हो, जो कभी उत्तेजित न होता हो, जिसके सदस्यों के पास फुरसत हो, जो सही विचार-विमर्श के लिए आवश्यक शांत स्वभाव से काम करता हो, तो यह निश्चित है कि हमें उच्च सदन की आवश्यकता नहीं रहेगी। क्योंकि ये सभी बातें निम्न सदन में नहीं पायी जातीं इसलिए लार्ड सभा को समाप्त नहीं किया जा सकता।

## सुधार प्रस्ताव
## (Proposals for Reforms)

लार्ड सभा के विरुद्ध जो असन्तोष और आक्रोश अभिव्यक्त किया जाता रहा है उसने समय समय पर अनेक सुधार प्रस्तावों को जन्म दिया है। इस सम्बन्ध में अनेक समितियों और आयोगों का गठन भी किया जाता रहा है और सर्वदलीय सम्मेलनों का आयोजन भी किया जाता रहा है। कुछ सुधारों को लागू भी किया जा चुका है परन्तु लार्ड सभा की रचना सम्बन्धी मुख्य असंगति को अर्थात् आनुवंशिक पीयरों के मतदान करने के अधिकार को अब तक सुधारा नहीं जा सका अर्थात् उसे समाप्त नहीं किया जा सका। वह असंगति आज भी अक्षुण्ण रूप से बनी हुई है। इसका मूल कारण यह है कि लार्ड सभा के सुधारों के सम्बन्ध में सभी राजनीतिक दलों में सहमति का अभाव है। उदाहरणतः मजदूर दल लार्ड सभा को

2 "ब्रिटिश संसद प्रत्येक चीज कर सकती है। वह केवल स्त्री का पुरुष और पुरुष का स्त्री नहीं बना सकती।" (डी लोमे) इस कथन का समर्थन कीजिए।

3 "इंगलैण्ड में विधानमण्डल सर्वोच्च है परन्तु अमरीका में संविधान सर्वोच्च है।" इस कथन की व्याख्या कीजिए।

4, कॉमन सभा की रचना, शक्तियो एव महत्त्व का विवेचन कीजिए।

5 "ब्रिटिश स्पीकर की संस्था एक अपने ही तरह की है तथा अत्यधिक महत्त्वपूर्ण उपलब्धि है।" (ब्रायस) इस कथन का विवेचन कीजिए।

6 यूनाइटेड किंगडम में कॉमन सभा के स्पीकर की स्थिति एवं शक्तियों का विवेचन कीजिए।

7 ब्रिटेन के हाउस ऑफ कॉमन्स के स्पीकर तथा संयुक्त राज्य अमरीका के हाउस ऑफ रिप्रजेंटेटिव के स्पीकर की स्थिति, कार्यों एवं शक्तियों की तुलना कीजिए और उनमें जो भिन्नतायें हैं वे भी बतलाइये।

8 हाउस ऑफ कॉमन्स में सार्वजनिक विधेयक किस प्रकार पारित होता है? निजी विधेयक और सार्वजनिक विधेयक के पारित होने की प्रणाली में क्या अन्तर है?

9 ब्रिटिश समिति पद्धति की आलोचनात्मक विवेचना कीजिए। ब्रिटिश और अमरीकी समिति पद्धति में क्या अंतर है?

10 लार्ड सभा की रचना, शक्तियो एव स्थिति का वर्णन कीजिए।

11 "लार्ड सभा को सुधारा जाय न कि समाप्त कर दिया जाय।" इस कथन की समीक्षा कीजिए।

12 "हाउस ऑफ लार्ड्स वह संस्था है जिसका ठीक ढंग से सुधार नहीं हो सकता। यदि इसमें सुधार नहीं किए जा सकते तो इसका अंत होना चाहिए।" (J R Clynes) इस कथन की व्याख्या कीजिए।

13 संक्षिप्त टिप्पणियां लिखिये—
(क) ब्रिटिश पार्लियामेन्ट का 1911 का एक्ट (ख) सन् 1958 और 1963 के पीयरेज एक्ट (ग) लार्ड चान्सलर (घ) सम्पूर्ण सदन की समिति (ङ) महामहिम का विपक्ष (च) सामान्य विधि (छ) निजी सदस्य विधेयक (ज) साधारण समापन एव गिलोटिन।

---

सदस्या की सख्या 330 निश्चित करने का सुझाव दिया था। इनमे से 100 सदस्यो को सभी पीयरो द्वारा निर्वाचित करने, 100 सदस्यो को सम्राट द्वारा नियुक्त किये जाने, 120 सदस्या को कॉमन सभा द्वारा क्षेत्रीय आधार पर निर्वाचित करने, 5 सदस्यो को विशपा द्वारा निर्वाचित किये जाने और शेष 5 सदस्या को राज वश, लॉ लार्डों, महापादरियो आदि से नियुक्त किये जाने का सुझाव दिया गया था परन्तु इसे भी अस्वीकार कर दिया गया।

3 ससदीय अधिनियम (1911)—इसका विस्तृत वर्णन पिछले पन्नों म किया गया है। अत इसका अध्ययन उसी स्थान पर कीजिए।

4 ब्राइस समिति प्रस्ताव (1918)—सन् 1917 मे ससद के दोनो सदनो की एक समिति का निर्माण किया गया। विस्काउण्ट ब्राइस इसके अध्यक्ष थे। इसमे दोनो सदना से बराबर-बराबर (15–15) सदस्य लिय गये थे। समिति ने अपने सुझावो को 1918 म प्रस्तुत किया था। इसकी विशेषता यह थी कि इसमे लार्ड सभा के कार्यों और रचना दोनो पर चर्चा की गई थी। लार्ड सभा के कार्यों के सम्बन्ध मे जहा समिति एक मत थी वहा उसके सुधारो के सम्बन्ध मे वह एक मत नही थी।

लार्ड सभा के कार्यो के सम्बन्ध में समिति का मत था कि वह कुछ महत्वपूर्ण कार्यों को सम्पन्न करती है। उदाहरणत (a) वह कॉमन सभा द्वारा पारित विधेयको पर पुनर्विचार करती है, (b) उसम गैर-विवादास्पद विधेयको को प्रारम्भ किया जाता है जिन पर वह विस्तार स विचार विमर्श करती है, (c) जब तक विधेयको पर राष्ट्र का मत सुनिश्चित नही हो जाता तब तक वह उन पर देरी कर सकती है, (d) वह विधेयको पर स्वतन्त्रतापूर्वक विचार विमर्श करती है आदि। अत समिति लार्ड सभा को समाप्त करने के पक्ष मे नहीं थी।

समिति के लार्ड सभा की रचना के सम्बन्ध मे मुख्य सुझाव निम्न थे—

(i) लार्ड सभा के सदस्यों की सख्या 327 निश्चित की जाय। इनम से तीन चौथाई सदस्य अर्थात 246 सदस्य कॉमन सभा द्वारा आनुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली के आधार पर 13 प्रादेशिक क्षेत्रा स और शेष एक चौथायी सदस्य अर्थात 81 सदस्य दोनो सदनो की सयुक्त समिति द्वारा समस्त पीयरो से निर्वाचित किये जाय।

(ii) कॉमन सभा के सदस्या को लार्ड सभा के सदस्य बनने का अधिकार नही होना चाहिए।

(iii) लार्ड सभा के सदस्या का निर्वाचन 12 वर्ष के लिए होना चाहिए। इनमे से एक तिहाई सदस्य प्रति चार वर्ष बाद सेवानिवृत्त हो जाने चाहिए।

(v) विधि का शासन सामान्य विधि, सामान्य न्यायालय और विशेष न्याय की मांग करता है यह विशेष विधि विशेष न्यायालय और विशेष न्याय की माग करता है यह विशेष विधि विशेष न्यायालय अपने निर्णय विधि के अनुरूप देती है नहीं करता। सामान्य न्यायालय अपने निर्णय विधि के अनुरूप देते हैं आवश्यकताओं के अनुरूप नहीं। न्यायालय द्वारा दिये गए निर्णय राजनीतिज्ञों की आलोचना के पात्र नहीं होते।

(vi) विधि का शासन किसी पूर्व व्यापी विधि (Retrospective Law) की कल्पना नहीं करता। किसी व्यक्ति को शारीरिक अथवा आर्थिक दण्ड तभी दिया जा सकता है जब किसी विद्यमान विधि की उल्लंघना की गई हो और यह देश के सामान्य न्यायालयों में सामान्य कानूनी प्रक्रिया द्वारा प्रमाणित हो चुकी हो।

डायसी द्वारा की गई व्याख्या—डायसी ने अपनी रचना इन्ट्रोडक्शन टू दि ला ऑफ दि कॉनस्टिटयूशन में विधि के शासन की जो व्याख्यायें की है निम्न है—

1. "किसी व्यक्ति को तब तक दण्डित नहीं किया जा सकता अथवा उसके शरीर अथवा उसकी सम्पत्ति को तब तक हानि नहीं पहुँचाई जा सकती जब तक सामान्य कानूनी प्रक्रिया से देश के सामान्य न्यायालयों में यह सिद्ध न हो जाये कि उसने किसी कानून की स्पष्ट उल्लंघना की है।"

डायसी की प्रथम व्याख्या में इन बातों पर बल दिया गया है— (i) विधि की सर्वोच्चता, (ii) दण्ड केवल न्यायालय द्वारा दिया जा सकता है (iii) व्यक्ति को अपनी निजी स्वतन्त्रता का तब तक अधिकार है जब तक वह किसी विधि की उल्लंघना नहीं करता अर्थात् विधि की उल्लंघना करने पर ही उसे दण्डित किया जा सकता है अन्यथा नहीं। (iv) विधि की उल्लंघना सामान्य कानूनी प्रक्रिया द्वारा देश के सामान्य न्यायालयों में सिद्ध होनी चाहिये। डायसी का कहना है कि ये सभी शर्तें एक समय पर एक साथ लागू होनी चाहिएँ। डायसी की इस व्याख्या में विशेष विधि, विशेष न्यायालय अथवा विशेष न्याय का कोई स्थान नहीं।

2. "न केवल कोई व्यक्ति कानून से ऊपर नहीं बल्कि प्रत्येक व्यक्ति चाहे उसका पद और स्थिति कुछ भी हो राज्य की सामान्य विधि के अधीन है और सामान्य न्यायालयों के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत आता है।"

डायसी की दूसरी व्याख्या विधि के समक्ष सभी व्यक्तियों का समानता पर बल देती है। सभी को विधि का समान संरक्षण प्राप्त है। विधि भिन्न भिन्न वर्गों यानि व्यक्तियों साधारण नागरिकों और सार्वजनिक पदाधिकारियों में प्रदा... और रक में भेद नहीं करती। जो चीज एक के लिए कानून है वह ...

सम्मेलन का आयोजन किया। इस सम्मेलन म दलो मे प्राय पूर्ण सहमति हो गयी थी और लाड सभा भी सुधार प्रस्तावो पर सहमत हो गयी थी। परन्तु 18 जून, 1968 को लाड सभा ने सरकार के उस आदेश को अस्वीकार कर दिया जिसमे ईयान स्मिथ की रोडेशिया सरकार के विरुद्ध प्रतिबन्धो को जारी रखने की बात कही गयी थी। तत्कालीन प्रधान मन्त्री विल्सन का मत था कि लाड सभा का यह काय "लोकमत" और सविधान की भावना का उल्लघन है।" अत सरकार ने ससदनीय सम्मेलन को समाप्त कर दिया और लाड सभा के व्यापक सुधारो के लिए एक योजना तैयार की इस योजना को 1968 के ससदीय विधेयक सख्या 2 मे शामिल किया गया। यद्यपि विधेयक कॉमन सभा मे द्वितीय वाचन मे 137 मतो के मुकाबले 287 मतो से पारित हो गया था परन्तु समिति स्तर पर दोनो प्रमुख दलो के पिछली पक्तियो के सदस्यो (back benchers) ने, विशेषकर मजदूर दल के वाम पक्षी नेता माइकेल फुट (Michael Foot) और अनुदार दल के दक्षिण पन्थी नेता इनोक पोवेल (Enoch Powel) के बेमेल जोडे ने, विधेयक का इतना घोर विरोध किया कि सरकार को परेशान होकर उसे छोड देना पडा। ब्रिटिश ससदीय इतिहास मे दलो के पिछली पक्ति वाले सदस्यो द्वारा किसी विधेयक पर कडे विरोध का यह पहला उदाहरण है।

उक्त विधेयक की अनेक विशेषतायें थी। प्रथम, इसमे पहली बार आनुवशिक सिद्धान्त का धीरे-धीरे समाप्त करने की व्यवस्था की गयी थी। दूसरे, इसमे लार्ड सभा के अनुदारवादी झुकाव को समाप्त करने का प्रयास किया गया था। तीसरे, इसम लाड सभा का लोकतान्त्रिक दिशा देने उसकी रोक लगाने की शक्ति को न्यून बनाने और कॉमन सभा को पूर्ण स्वतन्त्रता देने का प्रयास किया गया था।

विधेयक के मुख्य सुधार प्रस्ताव निम्न थ—

(1) **सदस्यो की दो श्रेणिया** (Two tiers of members)—विधेयक मे दो प्रकार के सदस्यो की श्रेणिया की कल्पना की गयी थी। एक मतदान करने वालो (voting members) की श्रेणी और दूसरी मतदान न करने वालो (non-voting members) की श्रेणी। मतदान करने वाले सदस्या की श्रेणी मे आजीवन पीयरो को शामिल किया जाना था। आरम्भ मे इनकी सख्या 250 के लगभग रखी जानी थी। इनम 105 पीयर सरकार के समथका, 80 पायर मुख्य विपक्षी दल के समथको, 15 पीयर अन्य दला के समथका, 30 पीयर स्वतन्त्र सदस्यो म से, 5 पीयर बिशपो मे से और 9 पीयर ला लार्ड्स के शामिल किये जाने थे। मतदान करने वाले सदस्यो से आशा की गयी थी कि व प्रत्येक अधिवेशन की कम से कम एक तिहाई बैठको म अवश्य उपस्थित होंग। आजीवन पीयरा को जहा वेतन देने की व्यवस्था की गयी थी वहा उन्हे 72 वष की आयु ग्रहण कर लेने पर सेवानिवृत्त भी हो जाना था।

स्वतन्त्रता, भाषण एव अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रतायें, सघ एव समुदाय की स्वतन्त्रतायें, सार्वजनिक सभा की स्वतन्त्रता आदि स्वतन्त्रतायें, समद के विविध अधिनियम, न्यायिक निर्णयों और सामान्य विधि द्वारा प्रतिभूत एव सुरक्षित हैं। वे इसलिए विद्यमान है कि वे देश की सामान्य विधि का अतिक्रमण नहीं करती।

सक्षेप मे विधि का शासन विधि की सर्वोच्चता स्थापित करता है, विधि के समक्ष सभी को समान समझता है सभी को विधि का समान सरक्षण प्रदान करता है, स्वेच्छाचारी शासन से मुक्ति दिलाता है, प्रशासनिक शक्तियों को सुनिश्चित कर उनके कार्य क्षेत्र को निर्धारित करता है, नागरिक स्वतन्त्रताओं को रक्षा कवच प्रदान करता है तथा न्यायपालिका को स्वतन्त्र, निष्पक्ष और कुशल बनाये रखने में सहायक है।

विधि के शासन का विकास—विधि के दो उद्देश्य होते हैं (i) व्यक्ति के कार्यों को प्रतिबन्धित करना और (ii) पदाधिकारियों की शक्ति को परिभाषित करना। दूसरे शब्दो मे, विधि शासको को इतनी शक्ति प्रदान करना चाहती है कि वे कुशलता से शासन कर सकें परन्तु साथ मे वह यह भी सुनिश्चित करना चाहती है कि कहीं निर्दिष्ट शक्तियो का अतिक्रमण तो नहीं हो रहा। विधि के इन दो उद्देश्यो को ग्रीक और रोमन काल से ही स्वीकार किया जाता रहा है। आधुनिक सविधान भी इन्हीं समस्याओ का समाधान करने का प्रयास करते है।

मध्य युग मे "सार्वभौम विधि" (Universal Law) की विचारधारा विद्यमान थी। उसके अनुसार विश्व म कुछ ऐसे सर्वव्यापी नियम हैं जो विश्व को शासित करते हैं। इसी सिद्धान्त के आधार पर तेरहवीं शताब्दी म ब्रैक्टन इस निष्कर्ष पर पहुँचा था कि "शासक विधि के अधीन हैं" (Rulers are Subject to law) मध्य युगीय वकीलो ने सम्राट के विशेषाधिकारो के व्यापक क्षेत्र से कभी इन्कार नहीं किया परन्तु उनकी यह भी धारणा थी कि सम्राट "कुछ कार्य कुछ निश्चित ढग से ही कर सकता है।" सोलहवीं शताब्दी मे क्षेत्रीय राज्यो के विकास से सामान्य विधि ने मध्ययुगीन सार्वभौम विधि का स्थान ले लिया।

ब्रिटिश लोगो की विधि के शासन म आस्था प्राय निरन्तर बनी रही है। उनमे यह धारणा बनी रही है कि विधि पदाधिकारियो पर उसी प्रकार लागू होती है जिस प्रकार वह साधारण नागरिको पर लागू होती है। रूनिमीड्स (Runnymedes) म जॉन (John) के प्रति सामन्तो की शिकायत ही यह थी कि उसने राज्य के प्राचीन रीति रिवाजो का अनुपालन नहीं किया। मैगना कार्टा (1215) का महत्त्व इस बात मे निहित है कि उसम ऐसी विधि के विचार को शामिल किया गया था जो सम्राट से भी सर्वोच्च है। सन 1628 की अधिकार याचिका म यही विचार विद्यमान था। इसमे सम्राट को राज्य की उन विधियो की अनुपालना के लिए अनुरोध किया गया है जो उस पर उसी प्रकार से बाध्यकारी हैं जिस प्रकार

करती है अथवा यदि लार्ड सभा 60 दिन तक बैठकें होते रहने पर भी कॉमन सभा द्वारा पारित किसी विधेयक पर विचार विमश नही करती तो कॉमन सभा प्रस्ताव द्वारा उस विधेयक को सामाज्ञी की स्वीकृति के लिये भेज सकती है। इस तरह प्रस्तावो मे कॉमन सभा को लार्ड सभा की असहमति को रद्द करने का अधिकार दिया गया था। कॉमन सभा प्रदत्त विधान मे भी लार्ड सभा की अस्वीकृति या आपत्तियो को रद्द कर सकती थी।

उपर्युक्त प्रस्तावो के विरोध का मुख्य आधार यह था कि वे (a) प्रधान मन्त्री को सरक्षण (Patronage) की व्यापक शक्ति प्रदान करते थे, (b) वे सरकार के बहुमत को बनाये रखने की बनावटी व्यवस्था करते थे, (c) वे मतदान न करने वाले सदस्यो के मूल्य पर प्रश्न चिन्ह लगाते थे, (d) वे प्रदेशो के सतोषजनक प्रतिनिधित्व की व्यवस्था नही करते, (e) वे निर्दलीय सदस्यो की निष्पक्षता पर आवश्यकता से अधिक बल देने मे और इस तथ्य की अपेक्षा करते थे कि उन्हे भी आनुवशिक पीयरो की भाति सदन से निकालने का रास्ता निकाला जा सकता था, और (f) वे लार्ड सभा के कार्यो पर प्रकाश नही डालते। इन विरोध के कारण, सरकार को प्रस्तावो को छोड देना पडा।

**10 लार्ड कॅरिंगटन प्रस्ताव (1977)**—सन 1977 मे लार्ड सभा के अनुदार दल के नेता लार्ड कॅरिंगटन ने सुझाव दिया था कि लार्ड सभा के सदस्यो का निर्वाचन यूनाइटेड किंगडम के व्यापक प्रादेशिक क्षेत्रो से आनुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली के आधार पर होना चाहिये। इससे लार्ड सभा यूनाइटेड किंगडम के प्रदेशो का प्रतिनिधित्व कर सकेगी, उसकी रचना को लोकतान्त्रिक आधार मिल सकेगा और वह कॉमन सभा से भिन्न प्रकार के प्रतिनिधित्व कर सकेगी। यह भी कहा गया था कि देश के प्रदेशो का प्रतिनिधित्व करने वाले यन्त्र का अमरीका, आस्ट्रेलिया, पश्चिमी जर्मनी आदि अनेक देशो मे सफलतापूर्वक प्रयोग किया जा चुका है। यूनाइटेड किंगडम मे इस यन्त्र के प्रयोग के सफल होने की सम्भावना इसलिये है कि स्काटलण्ड और वेल्स जैसे प्रदेशो को पहले ही अत्यधिक शक्तिया हस्तान्तरित की जा चुकी है। इस सुझाव के लागू होने की सम्भावना अधिक है परन्तु इस पर आपत्ति यह है कि इससे लार्ड सभा का विद्वता के गुण के समाप्त होने की सम्भावना है क्योकि कोई भी ख्याति प्राप्त या प्रतिष्ठित सेवानिवृत्त प्रशासक या राजदूत या व्यवसायी इसकी सदस्यता के लिये निर्वाचन लडने का कष्ट नहीं करेगा। इस प्रस्ताव के प्रति अनुदार दल वचनबद्ध नही है और न ही अभी तक इसे स्वीकार किया गया है।

## समीक्षा प्रश्न

1 ससदीय सर्वोच्चता से आप क्या समझते है? ब्रिटिश संविधान ससदीय सर्वोच्चता की किस प्रकार रक्षा करता है? ससद की सर्वोच्चता पर क्या सीमायें है?

2 प्रत्यायोजित विधान—समय तथा तकनीकी ज्ञान के अभाव के कारण संसद कानूनों की मोटी रूपरेखा ही पारित कर पाती है। उसके विस्तृत विवरण अर्थात् बारीकियों को पूरा करने के लिए उसे कार्यपालिका का सहारा लेना पड़ता है। कार्यपालिका इन्हें नियमों, विनियमों, आदेशों, निर्देशों आदि के माध्यम से पूरा करती है। आज इनकी संख्या इतनी अधिक हो गयी है कि एक साधारण नागरिक के लिए उन्हें सुनिश्चित कर पाना कठिन है। अनेक परिस्थितियों में ये नियम मूल अधिनियम (Parent Act) को ही संशोधित कर देते हैं। प्रत्यायोजित विधान इन्हीं अर्थों में विधि के शासन की अवहेलना है कि वह विधि को सुनिश्चित और स्पष्ट करने के स्थान पर उसे विविध नियमों और विनियमों तथा आदेशों और निर्देशों द्वारा जटिल बना देता है। इसके माध्यम से कार्यपालिका विधायी शक्तियों का प्रयोग करने लगती है जिसका वास्तविक अर्थ होता है निर्णय करने की शक्ति में अत्यधिक विस्तार है। इसी कारण लार्ड हेवर्ट ने इसे "नवीन निरंकुशता" की संज्ञा दी है। कीलक की धारणा है कि "विधि का शासन अब केवल कहावत अथवा केवल दन्त कथा मात्र रह गया है।"

3 प्रशासनिक विधि एवं प्रशासनिक न्यायालय—डायसी की यह धारणा कि ब्रिटिश विधि किसी प्रशासनिक विधि एवं प्रशासनिक न्यायालय को नहीं जानती वस्तु स्थिति की उपेक्षा है। जैसाकि सर आइवर जेनिंग्स ने कहा है कि डायसी वस्तुतः इसे "समझने में असफल रहा।" ब्रिटेन में हेनरी VIII के काल में ही प्रशासनिक विधि और प्रशासनिक न्यायालय विद्यमान थे। सन् 1531 का स्यूअर्स सविधि (Sewers Act) ने स्यूअर्स आयुक्तों की मूल व्यवस्था सम्बन्धी नियम बनाने और अपने न्यायालयों में अपराधियों को दण्डित करने का अधिकार दिया था। सन् 1875 के सार्वजनिक स्वास्थ्य अधिनियम ने शहरी और ग्रामीण स्वास्थ्य रक्षा अधिकारियों को बल प्रयोग की अत्यधिक शक्तियां प्रदान की थीं। आज स्थिति यह है कि कार्यपालिका को (सार्वजनिक पदाधिकारियों को) अर्द्ध विधायी और अर्द्ध-न्यायिक शक्तियाँ प्राप्त हैं। फेक्टरी एक्ट, शिक्षा अधिनियम सन् 1919 का वित्त अधिनियम और 1920 का सड़क अधिनियम कार्यपालिका को इसी प्रकार की शक्तियां प्रदान करते हैं। श्रमिक संघ और प्रशासनिक परिषदें इसी प्रकार की शक्तियों का उपयोग करती हैं, आदि।

निस्सन्देह प्रशासनिक न्याय की व्यवस्था न्याय को सस्ता बनाती है और उसे शीघ्र दिलाने में सहायक है। परन्तु इससे नागरिक अधिकारों और स्वतन्त्रता के अपहरण की सम्भावना भी बढ़ जाती है। जैसा कि फाइनर ने लिखा है कि 'इंगलैण्ड में एक ऐसी दोषपूर्ण प्रणाली (प्रशासनिक न्याय) का विकास हुआ है जिससे व्यक्ति, जनता और अधिकारी के प्रति कभी भी गम्भीर अन्याय हो सकता

# 10
# विधि का शासन
## (The Rule of Law)

अर्थ (Meaning)—'विधि का शासन', जैसाकि, प्रो ए वी डायसी ने कहा है, ब्रिटिश सविधान का एक "मूलभूत सिद्धान्त" (Fundamental Principle) है। इस शब्द को मुख्यत निम्न अर्थों म प्रयुक्त किया जाता है—

(i) विधि सर्वोच्च है, विधि प्रधान है, विधि सर्वोपरि है, विधि सर्वव्यापी है। जैसाकि लार्ड हेवर्ट ने कहा है कि "व्यक्ति के अधिकार को निर्धारित करने अथवा निपटाने म मात्र स्वेच्छाचारिता अथवा अन्य इसी प्रकार के ढग के स्थान पर विधि की सर्वोच्चता अथवा प्रधानता को स्वीकार करना" विधि के शासन की स्थापना करना है।

(ii) विधि शासन करती है। शासन विधि अर्थात ससद का दास है। शासन किसी व्यक्ति विशेष की इच्छा अथवा सनक पर निर्भर नहीं करता। वह विधि पर निर्भर करता है और उससे मर्यादित होता है। जैसाकि वेड और फिलिप्स न लिखा है कि "शासन शक्तियो का प्रयोग विधि द्वारा मर्यादित होगा और शासित शासक की इच्छा का शिकार नही होगा।" सक्षेप मे, विधि का शासन वैधानिक शासन की स्थापना करता है।

(iii) विधि का शासन नागरिक स्वतन्त्रताओ का सरक्षक है। यह स्वेच्छाचारिता से मुक्ति दिलाता है यह पुलिस कानून से मुक्ति दिलाता है। यह नियन्त्रित न्यायपालिका की माग करता है। इसके कारण जहा नागरिक स्वतन्त्रतायें जोखिम में नहीं पडती वहा न्याय प्रणाली शुद्ध पवित्र, कुशल, स्वतन्त्र, निष्पक्ष और सतर्क बनी रहती है।

(iv) विधि के समक्ष सभी समान हैं और सभी को विधि का समान सरक्षण प्राप्त है। विधि भिन्न भिन्न वर्गों वाले व्यक्तियो म कोई भेद नही करती। कोई विधि से ऊपर अथवा परे नही। सभी सस्थायें, सभी व्यक्ति, सभी पदाधिकारी, चाहे उनका पद और स्थिति कुछ भी हो, विधि के अधीन है और देश के सामान्य न्यायालयो के क्षेत्राधिकार के अन्तगत आते है।

देश की नागरिकता प्रदान कर सकता है और किसी दूसरे को इन्कार कर सकता है। इसी तरह सरकार किसी नागरिक को विदेशी यात्रा की आज्ञा दे सकती है और किसी को इनकार कर सकती है। इसी प्रकार गृह मन्त्रालय निजी पत्र-व्यवहार को सेंसर (Censure) कर सकता है। सरकार के इन सभी कार्यों के विरुद्ध मुकदमेबाजी नहीं की जा सकती।

विधि के समान संरक्षण की बात भी प्रायः अर्द्ध सत्य है। धनी व्यक्ति विधि के संरक्षण से जो लाभ प्राप्त कर सकता है वह निर्धन व्यक्ति प्राप्त नहीं कर सकता। 'कानूनी सहायता" के माध्यम से इस विषमता को दूर करने का प्रयास किया जा रहा है परन्तु यह अभी अधूरी स्थिति में है।

6 विशेषाधिकार एवं उन्मुक्तियाँ—विधि का शासन सभी में समानता की माँग करता है परन्तु फिर भी ब्रिटेन में अनेक संस्थाओं एवं पदाधिकारियों को विशेषाधिकार एवं उन्मुक्तियाँ प्राप्त हैं। उदाहरणतः ब्रिटेन में क्राउन पर मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। उसे फौजदारी और दीवानी प्रोसीडिंग्स से उन्मुक्तियाँ प्राप्त हैं। ब्रिटेन में यह कहावत प्रसिद्ध है कि 'सम्राट कोई गलती नहीं करता।" क्योंकि वह कोई गलती नहीं करता अतः वह किसी को गलती करने के लिए कह भी नहीं सकता। इसी तरह न्यायाधीशों पर मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। सार्वजनिक हित के नाम पर सरकार किसी प्रश्न का उत्तर देने से इन्कार कर सकती है, किसी दस्तावेज को देने या प्रकाशित करने से इन्कार कर सकती है। प्रशासनिक कर्त्तव्यों की अनुपालना के सम्बन्ध में सरकारी पदाधिकारियों पर मुकदमा नहीं चलाया जा सकता।

7 विधि का शासन संसद को सीमित नहीं करता—ब्रिटेन में संसदीय सर्वोच्चता का सिद्धान्त, जैसा कि जैनिंग्स ने कहा है, "संविधान का मूलभूत सिद्धान्त" है। अतः कोई विधि अथवा विधि का शासन संसद की सर्वोच्चता पर प्रतिबन्ध नहीं लगा सकता। संसद किसी विधि में परिवर्तन कर सकती है, पुरानी विधि को समाप्त कर सकती है, नयी विधि का निर्माण कर सकती है। संसद प्रशासनिक न्यायालय स्थापित कर सकती है। नागरिक स्वतन्त्रताओं को मर्यादित करने के लिए कार्यपालिका को विशेष शक्तियाँ प्रदान कर सकती है तथा बिना 'अभियोग लगाये नजरबन्दी के आदेश दे सकती है। निस्सन्देह न्यायालय संवैधानिक उपचारों को लागू कर सकती है परन्तु न्यायालय विधि को वैसा ही लागू करती है जैसा कि वह है। जैसा जैनिंग्स ने कहा है कि इस बात की कोई गारण्टी नहीं कि कानून एक "अच्छा कानून" है।

मूल्यांकन—निस्सन्देह वर्तमान समय में विधि के शासन का ह्रास हुआ है परन्तु इससे उसका महत्व एवं आवश्यकता कम नहीं होती, वह प्रमाण्य अथवा महत्त्वपूर्ण सिद्ध नहीं होती। वस्तुतः उसकी स्वीकृति, मान्यता और कार्यान्वि

लिए भी कानून है। दोनों देश की सामान्य विधि के अधीन है, दोनों को उसके प्रति भक्ति रखनी पड़ती है, दोनों को उसकी मर्यादाओं का स्वीकार करना पड़ता है दोनों यदि अपने अधिकारों अथवा शक्तियों का अतिक्रमण करते है तो वे दण्ड को निमन्त्रण देते है। जैसाकि डायसी ने कहा कि "हमारे लिए प्रधानमन्त्री से लेकर एक सिपाही तथा एक कर वसूल करने वाले तक प्रत्येक पदाधिकारी का बिना कानूनी औचित्य के किए गए कार्य का उत्तरदायित्व उतना ही है जितना कि किसी अन्य नागरिक का होता है।" मेटलैण्ड ने भी लिखा है कि 'मन्त्री केवल संसद के प्रति राजनैतिक रूप से ही उत्तरदायी नहीं, वे सामान्य न्यायालयों से वैधानिक तौर पर भी उत्तरदायी है। अपनी सरकारी पद स्थिति में किये गए गैर कानूनी कार्यों के लिए उन पर मुकदमा चलाया जा सकता है तथा दोषारोपण किया जा सकता है।" सन 1763 के जॉन विल्कस (John Wilks) के विवादों ने स्पष्ट कर दिया है कि सरकारी पदाधिकारी देश की सामान्य विधि से अछूत नहीं।

डायसी की दूसरी व्याख्या प्रशासनिक विधि, प्रशासनिक न्यायालय और प्रशासनिक न्याय को स्वीकार नहीं करती जैसाकि फ्रांस तथा अन्य यूरोपीय देशों मे उन्हे स्वीकार किया जाता है।

3 "हमारे यहां संवैधानिक विधि, अर्थात् वे नियम जो दूसरे देशों में संवैधानिक संहिता के स्वाभाविक अंश हैं, न्यायालयो द्वारा परिभाषित एव प्रवर्तित (enforced) व्यक्तियो के अधिकारो का स्रोत नहीं बल्कि परिणाम हैं।"

डायसी की तीसरी व्याख्या इस बात पर बल देती है कि ब्रिटेन में नागरिक स्वतन्त्रतायें संविधान में उल्लिखित अथवा समाविष्ट किसी सिद्धान्त अथवा प्रव-धारणा द्वारा सुरक्षित अथवा प्रतिभूत (Guaranteed) नहीं बल्कि न्यायालयों द्वारा विशेष विवादों में, दिए गए निर्णयों के फलस्वरूप सुनिश्चित की गई है। ब्रिटिश संविधान की व्यवस्था भारत, अमरीका, सोवियत संघ तथा अन्य देशों के संविधानों की व्यवस्था से, जो लिखित है और जो नागरिक अधिकारों एवं स्वतन्त्रताओं की गारण्टी देते है, बिल्कुल विपरीत है। जहा मूल अधिकारों से सम्बन्धित भारतीय संविधान का अध्याय तीन, अमरीकी संविधान में 'अधिकारों की घोषणा" और सोवियत समाजवादी जनतन्त्र संघ के ब्रेझनेव संविधान के अध्याय छः और सात नागरिक अधिकारों से सम्बन्धित हैं वहा ब्रिटेन में नागरिकों के मूल अधिकारों जैसी कोई चीज नहीं।

ब्रिटन में यह अवधारणा प्रचलित है कि नागरिक स्वतन्त्रतायें संविधान से परे है वे उसके द्वारा प्रतिभूत (Guaranteed) नहीं की जा सकती। वे उससे पूर्व भी विद्यमान थी और आज भी विद्यमान है। ब्रिटेन में नागरिक स्वतन्त्रतायें विधि के शासन के अन्तर्गत प्राप्त हुई हैं और उसी के द्वारा सुरक्षित है। उदाहरणत निजी

वे उनकी प्रजा पर बाध्यकारी है। यह याचिका स्वेच्छाचारिता से रक्षा कवच है। सन् 1640 में कोर्ट ऑफ स्टार चेम्बर (The Court of Star Chamber) की समाप्ति ने निश्चित कर दिया कि सामान्य विधि सार्वजनिक और निजी विधि दोनों पर लागू होनी चाहिये। सन् 1679 में बन्दी प्रत्यक्षीकरण अधिनियम ने व्यक्ति की स्वतन्त्रता को सुरक्षित रखने का प्रयास किया। सन् 1689 के 'अधिकार पत्र' ने संसदीय सर्वोच्चता के सिद्धान्त के साथ विधि की सर्वोच्चता के सिद्धान्त को भी सुनिश्चित कर दिया। सन 1701 के सेट्लमैण्ट एक्ट ने न्यायाधीशों को कार्यपालिका से स्वतन्त्र कर दिया। सन् 1763 के जॉन विल्कस के विवाद ने स्पष्ट कर दिया कि सरकारी पदाधिकारी राज्य की सामान्य विधि से बचे हुए नहीं।

विधि के शासन का ह्रास (रूपान्तरण) अथवा विधि के शासन में अपवाद—

वर्तमान समय में विधि के शासन का वह स्वरूप विद्यमान नहीं जिसकी व्याख्या डायसी ने की थी। सन् 1915 में डायसी ने स्वयं स्वीकार किया था कि विधि के शासन के प्रति जो प्राचीन श्रद्धा थी उसमें पिछले तीस वर्षों में काफी कमी हुई है।" (डायसी की रचना 1885 में प्रकाशित हुई थी) इस ह्रास के लिए जो कारण उत्तरदायी रहे हैं उन्हें मुख्यतः निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 विवेकाधिकार शक्तियाँ—डायसी ने जिस समय विधि के शासन की व्याख्या की थी उस समय स्वेच्छाचारिता (Laissez faire) का सिद्धान्त प्रचलित था। डायसी स्वयं उदारवादी था। अतः उसने व्यक्तियों के अहरणीय अधिकारों की कल्पना की थी। वह उस दर्शन का पूर्वानुमान नहीं कर सका जिसका विकास हो रहा था। बीसवीं शताब्दी में राज्य का स्वरूप एक पुलिस राज्य का नहीं रहा और उसके कार्य पुलिस कार्यों तक सीमित नहीं रहे। आज का राज्य लोक-कल्याणकारी व समाज-सेवी राज्य है। लोक-कल्याण और 'समाज सेवा' का दर्शन व्यक्ति के उन्हीं अहरणीय अधिकारों की कल्पना नहीं करता बल्कि सामाजिक कल्याण की माँग करता है। पदाधिकारियों को विवेकाधिकार शक्तियाँ इसलिए प्रदान करनी पड़ती है कि सामाजिक सेवायें निरन्तर बनी रहें। आर्थिक और सामाजिक जीवन की विषमताओं को दूर करने के लिए राष्ट्रीय जीवन को अनेक प्रकार से नियमित करना पड़ता है और आर्थिक नियोजन करना पड़ता है। जबकि कुछ लेखक आर्थिक नियोजन को विधि के शासन के विपरीत मानते हैं। जबकि यह नियोजन आधुनिक लोक-कल्याणकारी समाज-सेवी राज्य की आवश्यकता है। परन्तु नियोजन और कार्यपालिका की बढ़ती हुई शक्तियों का यह कदापि अर्थ नहीं कि वह निरंकुश अथवा स्वेच्छाचारी ढंग से कार्य कर सकती है। उसे यह सब विधि के अन्तर्गत ही करना होता है।

# 11

# दलीय-व्यवस्था

## (The Party System)

**अर्थ (Meaning)**—राजनीतिक दल ऐसे व्यक्तियों का संगठित समूह है जो सार्वजनिक समस्याओं पर समान विचार रखते है, जो मूलभूत सिद्धान्तों पर सहमत है, जिनके राष्ट्रीय उद्देश्य है और जो सामूहिक प्रयास द्वारा शासन सत्ता को संवैधानिक साधनों द्वारा प्राप्त करने की कोशिश करते है तथा घोषित नीतियों को कार्यान्वित करने का प्रयास करते है। जैसा कि बर्क ने कहा है कि "राजनीतिक दल उन व्यक्तियों का समूह है जो किसी विशेष सिद्धान्त के अनुसार अपने संयुक्त श्रम से राष्ट्रीय हितों की उन्नति करना चाहते है।"

**दलों का उदय (Origin of Parties)**—ब्रिटेन में दलों का उदय चार्ल्स II के काल मे हुआ था। क्रान्ति से पूर्व संसद दो समूहों—चर्च और प्यूरिटनस—में विभाजित थी। 'चर्च' विविध सम्प्रदायों (पंथों) के स्थान पर राष्ट्रीय स्थापित चर्च सम्राट और राज दरबार का समर्थक था जबकि प्यूरिटनस स्थापित चर्च के, विशेष कर उसके रोमन कैथोलिक रूपों के, विरोधी थे। इस पर भी दोनों समूह संसद की सर्वोच्चता को बनाये रखना चाहते थे। क्रान्ति काल मे चर्च केवेलियरस (सम्राट के समर्थकों) के साथ जुड़ गया।

संसद की प्रभुता स्थापित होने और राजतन्त्र की पुनः स्थापना के बाद अनेक प्रकार के समूह पुनः राजतन्त्रवादियों और संसदवादियों में अर्थात टोरी और ह्विग (प्रेसबिटेरियन) मे विभक्त होने लगे। जब चार्ल्स II ने अपने कृपापात्र परामर्शदाताओं को 'कबाल' का रूप दिया तो दल भी स्पष्ट रूप ग्रहण करने लगे। जब विलियम और ऐन ने यह अनुभव किया कि मिश्रित मन्त्रिमण्डल सक्रिय राजनीति के लिए उपयुक्त नहीं होते तो विलियम ने 1695 में और उसके बाद साम्राज्ञी ऐन ने क्रमशः ह्विग और टोरी दल के समर्थकों से अपना अपना मन्त्रिमण्डल का निर्माण किया। इस समय तक इन दोनों दलों ने अपने-अपने सिद्धान्तों का विकास कर लिया था। उदाहरणतः ह्विग सम्राट के विशेषाधिकारों को सीमित करना चाहते

है। इसमें सिद्धान्तों की एकरूपता नहीं होती और विधि के शासन के प्रतिकूल अनेक अनियमित विकास हुए हैं।" प्रशासनिक न्याय का सबसे बड़ा दोष यह है कि इसमें मुकदमे चलाने वाले के हाथ में ही मुकदमे का निर्णय होता है और प्रशासनिक न्यायालयों द्वारा दिये गये निर्णय प्रायः अंतिम होते हैं। कुछ विशेष परिस्थितियों में ही प्रशासनिक न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील की जा सकती है।

4 सार्वजनिक पदाधिकारियों को सुरक्षा प्रदान करने वाले अधिनियम—विधि के शासन की माँग है कि साधारण नागरिक और सार्वजनिक पदाधिकारी दोनों देश की सामान्य विधि के अधीन हों परन्तु ब्रिटिश संसद ने समय समय पर ऐसे विशेष अधिनियम पारित किये हैं जो सार्वजनिक पदाधिकारियों को सामान्य विधि की पकड़ से न केवल स्वतन्त्र रखते हैं बल्कि नागरिकों की स्वतन्त्रताओं को भी सीमित करते हैं। उदाहरणतः सन् 1893 का सार्वजनिक पदाधिकारी सुरक्षा सम्बन्धी अधिनियम (Public Authorities Protection Act, 1893) और सन् 1947 का क्राउन प्रोसीडिंग्स अधिनियम (Crown Proceedings Act, 1947) ऐसे ही अधिनियम हैं।

5 वर्ग विधि अथवा व्यवसाय विधि (Group Law or Law of the Calling)—विधि के शासन की माँग है कि प्रत्येक व्यक्ति देश की सामान्य विधि के अधीन हो परन्तु विभिन्न व्यवसायों में कार्यरत व्यक्ति वर्ग विधि अथवा व्यावसायिक विधि के अधीन होते हैं। उदाहरणतः सशस्त्र सेनायें सैनिक विधि और सैनिक न्यायालयों के अधीन हैं, पादरी धार्मिक विधि और धार्मिक न्यायालयों के अधीन हैं, चिकित्सक चिकित्सा परिषदों के अधीन हैं, आदि।

विधि के शासन की माँग है कि प्रत्येक व्यक्ति देश के सामान्य न्यायालयों के प्रति उत्तरदायी हो और विधि की उल्लंघना सिद्ध होने पर ही सामान्य न्यायालय उसे दण्डित करें। परन्तु यह अर्द्ध सत्य है। उदाहरणतः विशेषाधिकार हनन के दोषियों को संसद के दोनों सदन स्वयं दण्डित कर सकते हैं, विदेशी राज्यों की सम्पत्ति और राजदूत इंगलैण्ड के न्यायालयों के क्षेत्राधिकार से परे हैं, वहाँ वह कानूनी उत्तरदायित्व से छूट नहीं।

विधि का शासन विधि के समक्ष सभी व्यक्तियों की समानता और सभी को विधि के समान संरक्षण की माँग करता है। परन्तु यह भी अर्द्ध सत्य है। उदाहरणतः पुलिस के सिपाही को किन्हीं दशाओं के अधिकार प्राप्त हैं जो व्यक्तियों को प्राप्त नहीं हो सकते, शान्ति और व्यवस्था की खातिर पुलिस कभी सार्वजनिक सभाओं पर अथवा रैलियों की मार्च पर कभी उन पर प्रतिबन्ध लगा सकती है। इसी प्रकार गृह मन्त्री

वनाया गया । निस्सदेह वर्तमान समय में मजदूर दल में निजी सदस्य हैं परन्तु आज भी उसके अधिकाश सदस्यो को सबद्ध सगठनो के माध्यम से ही सदस्यता प्राप्त होती है । मजदूर दल के लगभग 65 लाख सदस्यो मे से 55 लाख सदस्य सबद्ध सगठनो के सदस्य है और दल पर उन सगठनों का ही अधिक प्रभाव है । सक्षेप में, मजदूर दल अनेक समाजवादी सगठनो, मजदूर सघो एव निजी सदस्यों का एक सघ है ।

## ब्रिटिश दलीय व्यवस्था की प्रमुख विशेषतायें (Salient characteristics of the British Party System)

ब्रिटिश दलीय व्यवस्था की प्रमुख विशेषतायें निम्न हैं—

**1 द्वि-दलीय प्रधान व्यवस्था (Two Party Dominant System)**—ब्रिटेन मे दलीय व्यवस्था के विकास के समय से ही उसकी राजनीति पर दो प्रमुख दलों का प्रभुत्व रहा है । आरम्भ मे ये दल थे केवेलियर्स और राउण्डहेड्स, उसके बाद वे टोरी और ह्विग और फिर ये अनुदारवादी और उदारवादी । वर्तमान समय में प्रमुख दल है अनुदारवादी और मजदूर । ये दोनो दल अत्यधिक सुसगठित और शक्तिशाली दल हैं । इनकी जन साधारण मे अपील व्यापक है, इन्हे ही बारी-बारी से शासन सत्ता प्राप्त होती है और इन्ही मे से किसी एक के नेता को प्रधान मन्त्री का पद और दूसरे के नेता को विपक्ष के नेता का पद प्राप्त होता है ।

द्वि दलीय प्रधान व्यवस्था का यह अर्थ नही कि ब्रिटेन मे अन्य दलो का अस्तित्व ही नही । ब्रिटेन मे अन्य छोटे दल विद्यमान है परन्तु जन साधारण मे उनकी अपील इतनी नही कि उन्हे सरकार निर्माण का अवसर मिल सके । वर्तमान समय मे कामन सभा मे प्रमुख दल अपने ही समर्थन पर निर्भर करते है फिर भी कभी कभी छोटे दल भी सरकार की नीतियो को प्रभावित करके या सरकार को समर्थन दे कर उसे बनाये रखने की भूमिका निभाते है । उदाहरणत 1874 और 1918 के काल मे आयरिश राष्ट्रवादियो का सरकार की नीतियो पर प्रभाव रहा था, 1923 और 1929 मे उदारवादियो के समर्थन पर ही मजदूर दल सत्ता म बना रहा । वर्तमान समय मे ब्रिटेन के छोटे दल है उदार, साम्यवादी, मजदूर क्रातिकारी ग्पनन म-ट, सोशल डेमोक्रेट्स, स्काटिश राष्ट्रवादी, प्लेड सिमरू (Plaid Cymru) तथा उत्तरी आयरलैण्ड की अल्स्टर यूनियनिस्ट आदि ।

**2 अत्यधिक सदस्य सख्या (Mass Membership)**—ब्रिटेन के प्रमुख राजनीतिक दलो की सदस्य सख्या अत्यधिक है अनुदार दल के सदस्यो की सख्या लगभग 15 से 20 लाख के बीच है जबकि मजदूर दल के निजी सदस्यो की सख्या 5 लाख है और इसके सम्बद्ध सदस्यो (Affiliated Members) की सख्या 50 60 लाख के बीच है । सम्बद्ध सदस्य मजदूर सघो के सदस्य है । देश के प्रत्येक भाग मे दोनो दलो की शाखायें है । दोनो दल अपने-अपने सदस्यो से मासिक व वार्षिक

वर्तमान समय की परम आवश्यकता है। विधि की सर्वोच्चता, विधि के समक्ष समानता और व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के रक्षा कवच के रूप मे विधि का शासन अन्तिम वांछनीयता है। वह ऐसी कसौटी है जिस पर लोकतान्त्रिक सरकार अनंत निर्भर करती है।

ब्रिटन मे विधि के शासन के प्रति आस्था आज भी विद्यमान है। आज भी इस बात पर बल दिया जाता है कि शासन की शक्तियां वितरित (Distributed) हो, शासन की शक्तियाँ सुस्पष्ट विधियों द्वारा सुनिश्चित हो, व्यक्ति स्वेच्छाचारी शासन से स्वतन्त्र हो, विधि की सत्ता के अधीन ही व्यक्ति की स्वतन्त्रता को मर्यादित किया जाये, सामान्य न्यायालय मे विधि की उल्लंघना प्रमाणित होने पर ही दण्ड दिया जाये। जैसाकि वेड और फिलिप्स ने कहा है कि "इंगलैण्ड की विधि किन्हीं ऐसे असाधारण अपराधो को नही जानती जिन्हे असाधारण न्यायाधीकरणों द्वारा दण्डित किया जाता है।" आज भी बन्दी प्रत्यक्षीकरण व्यक्ति की स्वतन्त्रता का रक्षा कवच है।

ब्रिटेन मे आज इस बात पर अधिक बल दिया जाता है कि विवेकाधिकार शक्तियां युक्तिसंगत हो, उनके प्रयोग के क्षेत्र को परिभाषित किया जाये और प्रभावित व्यक्तियो के अधिकारो पर समुचित विचार किया जाये और यदि उसकी सम्पत्ति को हानि पहुँचती है तो उसे उचित मुआवजा दिया जाय। प्रत्यायोजित विधान पर नियन्त्रण रखने के उद्देश्य से ही 1946 मे सांविधिक पत्र अधिनियम पारित किया गया था और 1955 मे फ्रैंक्स समिति की स्थापना की गई थी।

ब्रिटेन मे न्यायालय आज भी निर्णय विधि के अनुसार देती हैं नीति की आवश्यकताओ के अनुसार नही। संसद न्यायालय के कार्य मे हस्तक्षेप नही करती, उसके द्वारा दिये गये निर्णयो की आलोचना नही करती। ब्रिटिश न्यायालय की स्वतन्त्रता, और निष्पक्षता ही विधि के शासन की गारण्टी है।

## समीक्षा प्रश्न

1. विधि के शासन से आप क्या समझते है? प्रो ए वी डायसी ने इसका विश्लेषण किस प्रकार किया है? वर्तमान समय मे इसके ह्रास के लिए कौन से कारण उत्तरदायी रहे है?
2. विधि प्राथमिकता अवधारणा की विवेचना कीजिये एवं उसके ब्रिटेन के सन्दर्भ मे, महत्त्व का परीक्षण कीजिये।

---

बनाया गया। निस्सन्देह वर्तमान समय में मजदूर दल मे निजी सदस्य हैं परन्तु अब भी उसके अधिकांश सदस्यों को संबद्ध संगठनों के माध्यम से ही सदस्यता प्राप्त होती है। मजदूर दल के लगभग 65 लाख सदस्यों में से 55 लाख सदस्य संबद्ध संगठनों के सदस्य हैं और दल पर उन संगठनों का ही अधिक प्रभाव है। संक्षेप में, मजदूर दल अनेक समाजवादी संगठनों, मजदूर संघो एवं निजी सदस्यों का एक संघ है।

## ब्रिटिश दलीय व्यवस्था की प्रमुख विशेषतायें
## (Salient characteristics of the British Party System)

ब्रिटिश दलीय व्यवस्था की प्रमुख विशेषतायें निम्न हैं—

**1 द्वि-दलीय प्रधान व्यवस्था (Two Party Dominant System)**—ब्रिटेन मे दलीय व्यवस्था के विकास के समय से ही उसकी राजनीति पर दो प्रमुख दलों का प्रभुत्व रहा है। आरम्भ मे ये दल थे केवेलियस और राउण्डहेड्स, उसके बाद थे टोरी और ह्विग और फिर थे अनुदारवादी और उदारवादी। वर्तमान समय में प्रमुख दल हैं अनुदारवादी और मजदूर। ये दोनो दल अत्यधिक सुसंगठित और शक्तिशाली दल है। इनकी जन साधारण मे अपील व्यापक है, इन्हें ही बारी-बारी से शासन सत्ता प्राप्त होती है और इन्ही मे से किसी एक के नेता को प्रधान मंत्री का पद और दूसरे के नेता का विपक्ष के नेता का पद प्राप्त होता है।

द्वि दलीय प्रधान व्यवस्था का यह अर्थ नही कि ब्रिटेन में अन्य दलों का अस्तित्व ही नही। ब्रिटेन मे अन्य छोटे दल विद्यमान है परन्तु जन साधारण में उनकी अपील इतनी नही कि उन्हे सरकार निर्माण का अवसर मिल सके। वर्तमान समय मे कामन सभा मे प्रमुख दल अपने ही समर्थन पर निर्भर करते है फिर भी कभी-कभी छोटे दल भी सरकार की नीतियो को प्रभावित करके या सरकार को समर्थन दे कर उसे बनाये रखने की भूमिका निभाते है। उदाहरणत 1874 और 1918 के काल मे आयरिश राष्ट्रवादियो का सरकार की नीतियो पर प्रभाव रहा था, 1923 और 1929 में उदारवादियो के समर्थन पर ही मजदूर दल सत्ता में बना रहा। वर्तमान समय मे ब्रिटेन में छोटे दल है उदार साम्यवादी, मजदूर शक्तिशाली नेशनल फ्रन्ट, सोशल डेमोक्रेटस, स्काटिश राष्ट्रवादी, प्लेड सिमरू (Plaid Cymru) तथा उत्तरी आयरलैण्ड की अल्स्टर यूनियनिस्ट आदि।

**2 अत्यधिक सदस्य संख्या (Mass Membership)**—ब्रिटेन के प्रमुख राजनीतिक दलों की सदस्य संख्या अत्यधिक है अनुदार दल के सदस्यों की संख्या 15 से 20 लाख के बीच है जबकि मजदूर दल के निजी सदस्यों की संख्या लगभग 5 लाख है और इसके सम्बद्ध सदस्यों (Affiliated Members) की संख्या 50-60 लाख के बीच है। सम्बद्ध सदस्य मजदूर संघों के सदस्य हैं। दल के प्रत्येक भाग में [illegible] शाखायें हैं। [illegible] दल अपने सदस्यों से मासिक व वार्षिक

थे, धार्मिक स्वतन्त्रता का विस्तार करना चाहते थे और भूपतियो के स्थान पर धनाड्यो का समर्थन करते थे जबकि टोरी शान्ति की शर्तों मे सुधार चाहते थे, भिन्न मतावलम्बियो पर अयोग्यतायें लागू करना चाहते थे और जमीदारशाही का विस्तार करना चाहते थे। विदेश नीति मे टोरी यूरोप म अहस्तक्षेप की नीति का अनुसरण करना चाहते थे। इस पर भी दलो ने आधुनिक रूप ग्रहण नही किया था। वे राजनीतिक विचारो के आधार पर सगठित नही थे वल्कि ऐतिहासिक, पारिवारिक और स्थानीय वफादारियो के आधार पर सगठित थे, सरकार की समस्याओ के समाधान के लिए उनके पास सुनिश्चित या विशिष्ट नीतिया नही थी उनके सगठन ससद तक सीमित थे देश म उनकी कोई शाखायें नही थी। वे निर्वाचक समूहो की इच्छाओ का आदर करने के लिए वचनवद्ध भी नही होते थे। विपक्ष नाम की कोई चीज नही थी।

दल एव दलीय व्यवस्था का विकास (Development of party and Party System)—ब्रिटन मे दलो एव दलीय व्यवस्था का वास्तविक विकास 19वी शताब्दी म प्रजातान्त्रिक सस्थाओ के विकास के साथ होना शुरू हुआ था। सन् 1832 के सुधार अधिनियम की इस आवश्यकता न कि 'मतदान के लिए मतदाता का नाम चुनाव पजिका म होना अनिवाय है" दलो के पजिका समुदायो (Registration Societies) को जन्म दिया। टोरी दल ने सन् 1832 मे कालटन क्लब (Corlton club) और ह्विग दल ने सन् 1836 म 'रिफार्म क्लब' (Reform club) की स्थापना की। जैसे-जैसे मताधिकार का विस्तार होता गया और निर्वाचक समूहो के समर्थन की आवश्यकता बढती गयी वैसे वैसे दलो ने राष्ट्रीय स्वरूप ग्रहण करना शुरू कर दिया। पील, डिजरेली और ग्लैडस्टोन जसे नेताओ के उदय से दलो के राजनीतिक सगठन को बल मिला। दलो के राष्ट्रीय, क्षेत्रीय और स्थानीय सगठनो का पुनर्गठन किया गया। 20वी शताब्दी के आरम्भ तक (प्रथम महायुद्ध के अन्त तक) ब्रिटिश राजनीति पर टोरी और उदार दल का प्रभुत्व बना रहा। अक्टूबर 1924 के चुनाव मे उदार दल का स्थान मजदूर दल ने ले लिया।

मजदूर दल का उदय 19वीं शताब्दी के अन्त मे विकसित मजदूर सघो और समाजवादी सगठनो से हुआ है। सन 1881 म स्थापित सोशल डेमोक्रेटिक फडरेशन, सन् 1883 मे स्थापित फेबियन सोसाइटी, सन् 1893 म स्थापित इण्डिपेन्डेन्ट लेबर पार्टी तथा 64 मजदूर सघो के प्रतिनिधियो ने मिलकर सन् 1900 म एक मजदूर प्रतिनिधि समिति (Labour Representative Committee) की स्थापना की। सन 1906 म इस समिति को मजदूर दल का नाम दिया गया। सन् 1918 तक केवल सवद्ध सगठन (Affiliated Organizations) ही मजदूर दल के सदस्य हो सकते थे। इस वर्ष आर्थर हेण्डरसन और सिडनी वेब द्वारा तैयार किये गये मजदूर दल के सविधान को स्वीकार कर लिया गया। सविधान के लागू होने से सारे देश म स्थानीय समुदायो की स्थापना की गई और निजी सदस्यो को सदस्य

अनुशासित और निर्देशित रहते है । दलीय अनुशासन के बल पर ही ब्रिटिश स्थिर रहती हैं कॉमन सभा मे उनका समर्थन सुनिश्चित रहता है और व उद्देश्यों को प्राप्त करने मे सफल रहती हैं ।

दलीय अनुशासन को मुख्यत दो स्तरो पर लागू किया जाता है—(i) निर्वाचन स्तर पर और (ii) संसदीय स्तर पर । निर्वाचन स्तर पर दलीय को लागू करने का प्रमुख उत्तरदायित्व 'चुनाव क्षेत्र के समुदाय' (Constituency association) का होता है । वह इस बात का सुनिश्चित करता है कि दल के दलीय प्रोग्रामों और नीतियो म पूर्ण विश्वास करते हैं तथा उनका पूर्ण समर्थन करते हैं। ब्रिटिश मतदाता दल के प्रोग्राम और नीतियो के आधार पर ही सत्तारूढ दल का चयन करता है । अत दलीय मुद्दों पर स्वतन्त्र दृष्टिकोण रखने वाले पसन्द या स्वीकार नहीं किया जाता । यदि कोई व्यक्ति (सदस्य) स्वतन्त्र दृष्टि अपनाता है तो उसे चुनाव मे दलीय उम्मीदवार के रूप में खड़ा नहीं किया जाता। दलीय प्रोग्रामो और नीतियो के प्रति वचनबद्धता दलीय अनुशासन की आवश्यक है । संसदीय स्तर पर दलीय अनुशासन को लागू करने का प्रमुख उत्तरदायित्व मुख्य सचेतक (Chief whip) का होता है । वह दल और नेता की "आँखें और कान" होता है । वह न केवल संसद मे दल के सदस्यो को समय अनुशासित रखता है बल्कि वह पिछली पंक्ति वाले सदस्यों की बैठकों मे उपस्थित हो कर उन्हे अनुशासन, दलीय नीतियो के समर्थन, संसद मे मतदान के समय उपस्थित होने की आवश्यकता को महसूस कराता है । मुख्य सचेतक सदस्यो को समय समय पर निर्देशन देता है। की संसदीय बैठको मे सदस्यो की अनुपस्थिति को या संसद मे मतदान के अनुपस्थिति को अनुशासनहीनता और विश्वासघात समझा जाता है । संसद मे अनुशासन को कड़ाई से लागू किया जाता है । वह ही निर्धारित करता है कि संसद मे दल का कौन सा सदस्य बोलेगा क्या बोलेगा, कितना बोलेगा और किस विषय पर बोलेगा । जैसाकि फाटर, रेने और हड ने लिखा है कि ब्रिटिश दल प्रणाली की सरलता और उसका अनुशासन अमरीकावासियो के लिए प्रशंसा और ईर्ष्या का विषय है ।" निस्सन्देह कठोर दलीय अनुशासन संसद सदस्यो की निजी स्वतन्त्रता का गला घोट देता है परन्तु सरकार को स्थिरता और उद्देश्यो की सिद्धि के लिए आवश्यक है। अनुशासन की उल्लंघना सदस्यो के लिए आत्मघाती हो सकती है।

6 नेतृत्व का महत्त्व (Importance of Leader)—ब्रिटिश दलीय व्यवस्था मे नेतृत्व का अत्यधिक महत्त्व है । नेतृत्व के व्यक्तित्व पर ही दल और राष्ट्र का भाग्य निर्भर करता है । जनसाधारण को नेतृत्व की क्षमता, कुशलता और निश्चयात्मकता मे जितना अधिक विश्वास होता है वह दल उतना अधिक लोकप्रिय होता है और चुनाव म उसकी सफलता उतनी सुनिश्चित होती है । ब्रिटिश मतदाता चुनाव मे किसी विशिष्ट उम्मीदवार का चयन नही करता बल्कि नेता का चयन करता है।

थे, धार्मिक स्वतन्त्रता का विस्तार करना चाहते थे और भूपतियों के स्थान पर धनाढ्यों का समर्थन करते थे जबकि टोरी शान्ति की शर्तों में सुधार चाहते थे, भिन्न मतावलम्बियों पर अयोग्यतायें लागू करना चाहते थे और जमींदारशाही का विस्तार करना चाहते थे। विदेश नीति में टोरी यूरोप में अहस्तक्षेप की नीति का अनुसरण करना चाहते थे। इस पर भी दलों ने आधुनिक रूप ग्रहण नहीं किया था। वे राजनीतिक विचारों के आधार पर संगठित नहीं थे बल्कि ऐतिहासिक, पारिवारिक और स्थानीय वफादारियों के आधार पर संगठित थे, सरकार की समस्याओं के समाधान के लिए उनके पास सुनिश्चित या विशिष्ट नीतियाँ नहीं थीं, उनके संगठन संसद तक सीमित थे देश में उनकी कोई शाखायें नहीं थी। वे निर्वाचक समूहों की इच्छाओं का आदर करने के लिए वचनबद्ध भी नहीं होते थे। विपक्ष नाम की कोई चीज नहीं थी।

दल एवं दलीय व्यवस्था का विकास (Development of party and Party System)—ब्रिटेन में दलों एवं दलीय व्यवस्था का वास्तविक विकास 19वीं शताब्दी में प्रजातान्त्रिक संस्थाओं के विकास के साथ होना शुरू हुआ था। सन् 1832 के सुधार अधिनियम की इस आवश्यकता ने कि 'मतदान के लिए मतदाता का नाम चुनाव पंजिका में होना अनिवार्य है" दलों के पंजिका समुदायों (Registration Societies) को जन्म दिया। टोरी दल ने सन् 1832 में कार्लटन क्लब (Corlton club) और ह्विग दल ने सन् 1836 में 'रिफार्म क्लब' (Reform club) की स्थापना की। जैसे जैसे मताधिकार का विस्तार होता गया और निर्वाचक समूहों के समर्थन की आवश्यकता बढ़ती गयी वैसे वैसे दलों ने राष्ट्रीय स्वरूप ग्रहण करना शुरू कर दिया। पील, डिजरेली और ग्लेडस्टोन जैसे नेताओं के उदय से दलों के राजनीतिक संगठन को बल मिला। दलों के राष्ट्रीय, क्षेत्रीय और स्थानीय संगठनों का पुनर्गठन किया गया। 20वीं शताब्दी के आरम्भ तक (प्रथम महायुद्ध के अन्त तक) ब्रिटिश राजनीति पर टोरी और उदार दल का प्रभुत्व बना रहा। अक्टूबर 1924 के चुनाव में उदार दल का स्थान मजदूर दल ने ले लिया।

मजदूर दल का उदय 19वीं शताब्दी के अन्त में विकसित मजदूर संघों और समाजवादी संगठनों से हुआ है। सन् 1881 में स्थापित सोशल डेमोक्रेटिक फेडरेशन, सन 1883 में स्थापित फेबियन सोसाइटी, सन् 1893 में स्थापित इण्डिपेण्डेण्ट लेबर पार्टी तथा 64 मजदूर संघों के प्रतिनिधियों ने मिलकर सन् 1900 में एक मजदूर प्रतिनिधि समिति (Labour Represertative Committee) की स्थापना की। सन 1906 में इस समिति को मजदूर दल का नाम दिया गया। सन् 1918 तक केवल सबद्ध संगठन (Affiliated Organizations) ही मजदूर दल के सदस्य हो सकते थे। इस वर्ष आर्थर हेण्डरसन और सिडनी वैब द्वारा तैयार किये गये मजदूर दल के संविधान को स्वीकार कर लिया गया। संविधान के लागू होने से सारे देश में स्थानीय समुदायों की स्थापना की गई और निजी सदस्यों को सदस्य

(iii) यह ऐसी विश्व व्यवस्था का निर्माण चाहता है जिसमे सभी शांति से रहे।

(iv) यह इस बात का समर्थन करता है कि धनाढ्य राष्ट्रों का कर्तव्य है कि वे निर्धन राष्ट्रों की सहायता करें।

(v) यह सामाजिक न्याय मे विश्वास करता है। यह ऐसे समाज का निर्माण करना चाहता है जिसमे कठिनाई या दुःख मे रहने वाले लोगो के दावो को प्राथमिकता दी जाती हो।

(vi) यह पूँजीवाद के स्वार्थी एवं लोभी (संग्रहणशील) सिद्धांतों को अस्वीकार करता है। यह इसके स्थान पर ऐसे समाजवादी समाज की स्थापना करना चाहता है जो भ्रातृभाव, सहयोग और सेवा पर आधारित हो।

(vii) यह ऐसे वर्ग-विहीन समाज की स्थापना करना चाहता है जिसमें सब वर्गीय बाधाओं और झूठे सामाजिक मूल्यो को समाप्त कर दिया गया हो।

(viii) यह राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था को नियोजित करने मे विश्वास करता है।

(ix) यह उद्योग मे प्रजातन्त्र का समर्थन करता है।

(x) इसका विश्वास है कि सामाजिक और आर्थिक उद्देश्यों को सामूहिक स्वामित्व के विस्तार द्वारा प्राप्त किया जा सकता है। यह अर्थव्यवस्था पर समुदाय की शक्ति को प्रमुख बनाना चाहता है।

(i) अनुदार दल के सिद्धान्त मजदूर दल के सिद्धान्तो और विचारों से भिन्न है। वह इस बात मे विश्वास नही करता कि राजनीति मानवीय क्रियाओ में सबसे महत्वपूर्ण क्रिया है। वह व्यवस्था के लिए सरकार को आवश्यक समझता है परन्तु उसकी धारणा है कि नियमन, नियन्त्रण और सार्वजनिक स्वामित्व विशेष समस्याओं के समाधान के लिए आवश्यक हो सकते है सामान्य जीवन के लिए नहीं। वह नागरिको को स्वतन्त्र छोडना चाहता है। सन् 1945 के अनुदार दल के नारे थे "लोगों पर विश्वास करो" (Trust the People), "लोगों को स्वतन्त्र छोड़ दो" (Set the people Free)।

(ii) अनुदारवादी इस बात को स्वीकार नही करते कि निरपेक्ष सिद्धान्त (Abstract doctrines) राजनीतिक क्रिया के लिए एक अच्छे मार्गदर्शक हो सकते हैं। उनका कहना है कि मानवीय इच्छायें भिन्न भिन्न हैं, मानवीय योग्यतायें विविधतायें है। अत उन्हे सिद्धान्तों के अनुरूप बनाने की आवश्यकता नहीं है, उनकी विविध आवश्यकताओ और मागो को स्वीकार करने की आवश्यकता है। अनुदारवादी उपागम विशेष से सामान्य की ओर है, सामान्य से विशेष की ओर नही।

चन्दा प्राप्त करते है। अन्तर्राष्ट्रीय मानदण्डो के हिसाब से ब्रिटिश दलों की सदस्य संख्या अत्यधिक है। निर्वाचक समूह का एक-चौथाई भाग प्रमुख दलो का सदस्य है। किसी भी अन्य देश मे निर्वाचक समूह का इतना बड़ा भाग दलो का सदस्य नही होता और न ही उन्हे नियमित रूप से चन्दा देता है।

3 सामाजिक रचना मे भिन्नतायें (Differences in Social Composition)—ब्रिटिश दल अपनी सामाजिक रचना मे भी एक-दूसरे से भिन्न है। मजदूर दल के सदस्य प्राय मजदूर वर्ग से सम्बन्ध रखते है यद्यपि स्थानीय शाखाओ के पदाधिकारी सफेद पोश वर्ग से होते है जहा मजदूर दल के सदस्यो की पृष्ठभूमि और व्यवसाय उसी तरह का है जिस तरह के मजदूर मतदाता है वहा उसके सासद और राष्ट्रीय नेता प्राय सफेदपोश वर्ग से होते हैं। दूसरी ओर अनुदार दल के सदस्य अनुदार सासदों की भांति मध्य वर्ग और उच्च वर्ग से सम्बन्ध रखते हैं। सक्षेप मे, दलो की सामाजिक रचना वर्गीय प्रतिस्पर्द्धा का प्रतीक है।

ब्रिटेन म अस्थायी मतदाताओ (Floating Voters) की संख्या काफी है। ये किसी दल के प्रति वचनबद्ध नहीं होते। ये सत्तारूढ दल के "सामर्थ्य" (Competence) से प्रभावित होते है। इन पर इस बात का अधिक असर पडता है कि क्या सत्तारूढ दल वाछित परिणामो को प्राप्त करने की क्षमता रखता है, क्या वह कठिनाइयो से मुक्ति दिला सकता है, आदि। अत वे उसी दल का समर्थन करते है जिसे वे 'सक्षम' समझते हैं।

ब्रिटिश राजनीतिक दल जाति, धर्म, भाषा, प्रदेश आदि पर आधारित नहीं जैसाकि भारत के अनेक दल इन तत्वो पर आधारित है। ब्रिटेन मे मतदाताओ को विभजित करने वाली य रेखायें विद्यमान नही।

4 अत्यधिक केन्द्रीकृत (Highly Centralized)—ब्रिटिश राजनीतिक दल अत्यधिक केन्द्रीकृत दल है। उनमे सत्ता ऊपर से नीचे की ओर बहती है नीचे से ऊपर की ओर नही। दल के सभी स्तरो एव पक्तियों पर दल के केन्द्रीय सगठन का नियन्त्रण रहता है। इस दृष्टि से ब्रिटिश दल अमरीकी दलो से भिन्न है। अमरीकी दलों के राष्ट्रीय सगठन अत्यधिक ढीले है। वहा दलो का वास्तविक प्रबन्ध राज्य या स्थानीय स्तरो के हाथो म होता है। ब्रिटेन मे दलो की स्थानीय शाखाओ के पास कोई वास्तविक शक्ति नहीं होती। वे उम्मीदवारो को नामजद कर सकती है परन्तु मुख्यालय उनके निर्णयो पर वीटो का प्रयोग कर सकता है। ब्रिटेन म स्थानीय शाखाओ को नीति के प्रश्नो पर विचार करने के लिए प्रोत्साहन दिया जाता है और उन्हे वार्षिक सम्मेलनो म प्रस्तावो को भेजने के लिए भी कहा जाता है परन्तु व्यवहार मे दल की राष्ट्रीय नीति पर उनका प्रभाव बहुत कम होता ह।

5 कठोर दलीय अनुशासन। (Strict Party discipline)—ब्रिटिश दल अत्यधिक अनुशासित दल है। उनका सगठन सुदृढ है। दलो के सदस्य नियन्त्रित,

में दोनों दल एक-दूसरे के इतने निकट आ गये हैं कि 'सहमति की राजनीति' (Politics of Consensus) का जन्म हो चुका है। इसका कारण यह है कि वर्तमान सरकारों को जिन समस्याओं का सामना करना पड़ता है वे प्रायः एक ही प्रकार की है और सरकारों को परामर्श देने वाले सिविल सेवक भी एक ही प्रकार के हैं।

## प्रमुख राजनीतिक दलों के सगठन
## (Organizations of Main Political Parties)

प्रमुख राजनीतिक दलों के सगठन को निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

### A मजदूर दल
### (The Labour party)

मजदूर दल के सगठन को मुख्यतः निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 चुनाव क्षेत्रीय सगठन (Constituency Organizations)—जैसा कि इसके नाम से ही स्पष्ट है, इसकी स्थापना प्रत्येक चुनाव क्षेत्र में की गयी है। प्रत्येक चुनाव क्षेत्रीय मजदूर दल अनेक सगठनों का एक सघ है। इसमें शामिल होने वाले सगठन है चुनाव क्षेत्रीय दल के निजी सदस्य, युवा समाजवादी, मजदूर सघों की स्थानीय शाखायें, समाजवादी समाजो के प्रतिनिधि, सहकारी समितियों और दलों की स्थानीय शाखायें, आदि। सभी सम्बद्ध समूहो के प्रतिनिधि साधारण प्रबन्धक समिति (General Management Committee) के सदस्य होते हैं। यह समिति चुनाव क्षेत्रीय दल की कार्यकारिणी समिति और पदाधिकारियों का चयन करती है। इसका सबसे महत्वपूर्ण पदाधिकारी सचिव होता है। निजी सदस्यों को वार्डों, काउण्टी चुनाव क्षेत्रों, स्थानीय मजदूर पार्टियों और मतदान जिला समितियों में सगठित किया गया है। निजी सदस्य वार्ड समितियों के माध्यम से ही साधारण प्रबन्धक समिति में हिस्सा लेते हैं।

चुनाव क्षेत्रीय मजदूर दल के प्रमुख काम ये हैं—(i) मुख्यालय से निरन्तर सम्बन्ध बनाये रखना, (ii) निधि (वित्त) को इकट्ठा करना, (iii) चुनाव तथा (iv) स्थानीय सत्ता के चुनावों में उम्मीदवारों का चयन करना, (v) ससदीय चुनावों के लिए उम्मीदवारों को नामजद करना, आदि।

चुनाव क्षेत्रीय सगठनों को कुल 11 प्रादेशिक परिषदों (Regional Councils) में बाटा गया है। प्रत्येक प्रादेशिक परिषद अपने प्रदेश के स्रोतों में समन्वय उत्पन्न करने का प्रयास करती है। परिषद में सम्बद्ध समूहों की क्षेत्रीय शाखाओं के प्रतिनिधि हिस्सा लेते है। प्रत्येक परिषद एक प्रादेशिक कार्यकारिणी समिति का चयन करती है जो प्रादेशिक स्तर पर दल के कार्यों में समन्वय उत्पन्न करती है।

2 वार्षिक दलीय सम्मेलन (Annual Party Conference)—इसमें हस्त

चन्दा प्राप्त करते है। अन्तर्राष्ट्रीय मानदण्डो के हिसाब से ब्रिटिश दलो की सदस्य संख्या अत्यधिक है। निर्वाचक समूह का एक चौथाई भाग प्रमुख दलो का सदस्य है। किसी भी अन्य देश म निर्वाचक समूह का इतना बडा भाग दलो का सदस्य नहीं होता और न ही उन्हे नियमित रूप से चन्दा देता है।

3 सामाजिक रचना मे भिन्नतायें (Differences in Social Composition)—ब्रिटिश दल अपनी सामाजिक रचना मे भी एक-दूसरे से भिन्न है। मजदूर दल के सदस्य प्राय मजदूर वर्ग से सम्बन्ध रखते है यद्यपि स्थानीय शाखाओं के पदाधिकारी सफेद पोश वर्ग से होते है जहा मजदूर दल के सदस्यो की पृष्ठभूमि और व्यवसाय उसी तरह का है जिस तरह के मजदूर मतदाता हैं वहा उसके सासद और राष्ट्रीय नेता प्राय सफेदपोश वर्ग से होते है। दूसरी ओर, अनुदार दल के सदस्य अनुदार सासदो की भाति मध्य वर्ग और उच्च वर्ग से सम्बन्ध रखते हैं। संक्षेप म, दलो की सामाजिक रचना वर्गीय प्रतिस्पर्धा का प्रतीक है।

ब्रिटेन मे अस्थायी मतदाताओ (Floating Voters) की संख्या काफी है। ये किसी दल के प्रति वचनबद्ध नहीं होते। ये सत्तारूढ दल के "सामर्थ्य" (Competence) से प्रभावित होते है। इन पर इस बात का अधिक असर पडता है कि क्या सत्तारूढ दल वाछित परिणामो को प्राप्त करने की क्षमता रखता है, क्या वह कठिनाइयो से मुक्ति दिला सकता है, आदि। अत वे उसी दल का समर्थन करते है जिसे वे 'सक्षम' समझते है।

ब्रिटिश राजनीतिक दल जाति, धर्म, भाषा प्रदेश आदि पर आधारित नहीं जैसाकि भारत के अनेक दल इन तत्वो पर आधारित है। ब्रिटेन मे मतदाताओ को विभजित करने वाली य रेखायें विद्यमान नही।

4 अत्यधिक केन्द्रीकृत (Highly Centralized)—ब्रिटिश राजनीतिक दल अत्यधिक केन्द्रीकृत दल है। उनम सत्ता ऊपर से नीचे की ओर बहती है नीचे से ऊपर की ओर नही। दल के सभी स्तरो एव पक्तियो पर दल के केन्द्रीय सगठन का नियन्त्रण रहता है। इस दृष्टि से ब्रिटिश दल अमरीकी दलो से भिन्न हैं। अमरीकी दलों के राष्ट्रीय सगठन अत्यधिक ढीले हैं। वहा दलो का वास्तविक प्रबन्ध राज्य या स्थानीय स्तरो के हाथो मे होता है। ब्रिटेन म दलों का स्थानीय शाखाओ के पास कोई वास्तविक शक्ति नहीं होती। वे उम्मीदवारो को नामजद कर सकती है परन्तु मुख्यालय उनके निर्णयो पर वीटो का प्रयोग कर सकता है। ब्रिटेन म स्थानीय शाखाओ को नीति के प्रश्नो पर विचार करने के लिए प्रोत्साहन दिया जाता है और उन्ह वार्षिक सम्मेलनो मे प्रस्तावो को भेजने के लिए भी कहा जाता है परन्तु व्यवहार मे दल की राष्ट्रीय नीति पर उनका प्रभाव बहुत कम होता है।

5 कठोर दलीय अनुशासन (Strict Party discipline)—ब्रिटिश दल अत्यधिक अनुशासित दल है। उनका सगठन सुदृढ है। दलो के सदस्य नियंत्रित,

है। मुख्यालय का सम्बन्ध मुख्यत दल के वित्तीय स्रोतों, अनुसन्धान, अन्तर्राष्ट्रीय मामलों, महिला सगठनों, प्रेस एव प्रचार आदि से होता है। मुख्यालय चुनाव क्षेत्रीय दलों को सगठन वक्ताओं की व्यवस्था, चुनाव एजेन्टो के प्रशिक्षण आदि म साधारण सहायता देता है। मुख्यालय के 11 प्रादेशिक कार्यालय हैं जो प्रादेशिक परिषदों के स्टाफ की व्यवस्था करते है।

## B अनुदार दल
## (The Conservative Party)

अनुदार दल के राष्ट्रीय (केन्द्रीय) सगठन के उदय होने से पूर्व उसके सांसदों और पीयरो के समूह विद्यमान थे। जब राष्ट्रीय स्तर पर उम्मीदवारो के समर्थन के लिए अनुदार समुदायों का विकास किया गया तो इन समूहों ने ही "समर्थक दलों" के रूप मे काय किया। सर्वप्रथम सन् 1867 मे अनुदारवादियो और संघवादियो के राष्ट्रीय सघ (Nationalist Union of Conservatives & Unionists) की स्थापना की गयी। उसके बाद डिजरेली ने सन 1870 मे केन्द्रीय कार्यालय (Central Office) की स्थापना की। सगठन मे व्यापक परिवर्तन किये गये और चुनाव क्षेत्रीय शाखाओ की स्थापना की गयी।

अनुदार दल के सगठन के विविध पहलुओ को निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 चुनाव क्षेत्रीय समुदाय (Constituency Association)—जैसा कि इसके नाम मे ही स्पष्ट है, यह प्रत्येक चुनाव क्षेत्र में विद्यमान स्थानीय समुदाय है। यह दल का प्राथमिक सगठन है। सगठन के निम्न स्तर पर होने के बाद भी यह दल का मूल आधार है। सगठन की दृष्टि से इसे वार्डों या मतदान जिलों मे विभक्त किया गया है। स्थानीय दलीय निधि मे नियमित रूप से चन्दा देने वाले लोग इसके सदस्य हैं।

चुनाव क्षेत्रीय समुदाय एक स्वायत्त निकाय है। वह अपने नियमों का स्वय निर्माण करती है तथा उनमे संशोधन करती है। वह अपने पदाधिकारियों का स्वय चुनाव करती है।

समुदाय कार्यकारिणी परिषद् के माध्यम से काय करता है। इसम शामिल होने वाले सदस्य है—(i) समुदाय के पदाधिकारी, (ii) वार्ड और मतदान जिला शाखाओ, युवा अनुदारवादियो और चन्दा देने वाले अनुदारवादी क्लबों के प्रतिनिधि तथा सहयोजित सदस्य (Co-opted Members)। कार्यकारिणी परिषद् उप समितियों के माध्यम से काय करती है।

चुनाव क्षेत्रीय समुदाय के मुख्य काय ये है—(i) चुनाव निधि को इकट्ठा करना (ii) सदस्यो की भरती करना, (iii) चुनाव लडना, (iv) एजेन्ट की

दाहरणत उन्नीसवी शताब्दी के अन्त मे डिजरेली और ग्लैडस्टोन मे प्रतिद्वन्दिता हती थी और 1945 मे चर्चिल और एटली के मध्य प्रतिद्वन्दिता थी ।

7 अर्द्ध-सैद्धांतिक (Semi-ideological)—ब्रिटिश राजनीतिक दलो को य सिद्धान्तवादी कहा जाता है अर्थात् वे विचारधारा से सम्बद्ध है । प्रमुख राजनीतिक दलो के नामो से अनुदारवादी और मजदूर" यह आभास भी होता है कि ता मे आने पर वे किस प्रकार की नीतियो का अनुसरण करेंगे । परन्तु सिद्धान्तो र उनकी वचनवद्धता साम्यवादी दलो की भांति नही । उनके सिद्धान्त विश्वास Faith) का रूप ग्रहण नही करते और न ही वे अमरीकी दलो की भांति व्यावारिक या परिणाम मूलक (Pragmatic) हैं । सिद्धान्त या विचारधारा के बारे मे लो मे अत्यधिक भिन्नतायें पायी जाती है । सत्ता मे आने पर वे जिन नीतियो का स्तुत अनुसरण करते हैं वे एक-दूसरे से भिन्न नही होतीं । अत उन्हें सिद्धान्तादी कहने के स्थान पर अर्द्ध-सैद्धान्तिक कहना ही अधिक उपयुक्त है ।

मजदूर दल आदर्शवादियो का दल है । यह भ्रातृभाव, विश्वशान्ति और जातान्त्रिक समाजवाद के सिद्धान्तो मे विश्वास करता है । यह साम्राज्यवाद-उपनिवेशवाद का विरोधी है और अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग का समर्थक है । यह समाज के पुनर्निर्माण के लिए राज्य शक्ति का प्रयोग इस प्रकार करना चाहता है कि वर्गों के भेद समाप्त हो जायें, नागरिको मे राष्ट्रीय आय का समान वितरण हो, अन्याय और शोषण का अन्त हो जाये । यह मजदूर सघो और सहकारी आन्दोलन का समर्थक है, यह सामाजिक सेवाओ का विस्तार चाहता है । यह महत्वपूर्ण उद्योगो कोयला, लोहा, इस्पात, यातायात आदि का राष्ट्रीयकरण चाहता है परन्तु नागरिक स्वतन्त्रताओ का हनन नही चाहता । इसका कार्यक्रम दास केपिटल से इतना प्रभावित नही जितना कि बाईबल से प्रभावित है । निस्सन्देह आरम्भ मे मार्क्सवादियो की भांति मजदूर दल की धारणा थी कि पूंजीवाद और निजी सम्पत्ति अर्थात उत्पादन के साधनो पर निजी स्वामित्व सभी सामाजिक बुराइयो की जड है अत उसका अन्त होना चाहिये । इस उद्देश्य को दल के संविधान मे भी लिपिबद्ध कर दिया गया था । वर्तमान समय मे भी यह दल "एक भिन्न प्रकार के और एक अच्छे समाज" के निर्माण की कल्पना करता है परन्तु यह अब पूर्ण सार्वजनिक स्वामित्व के उद्देश्य से पीछे हट गया है ।

मजदूर दल एक लोकतान्त्रिक समाजवादी दल है । उसके सिद्धांतो को निम्न बिन्दुओ द्वारा अभिव्यक्त किया जा सकता है—

(i) यह जाति, रग या मत के आधार पर भिन्नता को अस्वीकार करता है ।

(ii) यह सभी लोगो के स्वतन्त्रता और स्वशासन के अधिकार का समर्थन करता है ।

यह पद्धति मजदूर दल के नेता के चयन की पद्धति के समान हा है।" जुलाई 1965 मे नयी पद्धति के अनुसार पहली बार एडवर्ड हीथ का चुनाव किया गया था। पुन फरवरी 1975 मे मारग्रेट थैचर का चुनाव भी नयी पद्धति के अनुसार किया गया था। सासदो द्वारा चुने जाने के बाद उसके नाम का अनुमोदन सामान्य, भावी उम्मीदवारो, पीयरो और चुनाव क्षेत्रीय प्रतिनिधियों की बैठक में किया जाता है।

अनुदार दल के नेता की शक्तियाँ मजदूर दल के नेता की शक्तियों की तुलना मे अधिक हैं। इसका मूल कारण यह है कि अनुदार दल में नेता "निर्णय का स्रोत" है। उसे नीति सम्बन्धी निर्णयों को लेने की अन्तिम शक्ति प्राप्त है; अनुदार दल का वार्षिक सम्मेलन नीति के प्रश्नो पर विचार तो कर सकता है परन्तु उसके निर्णय नेता पर बाध्यकारी प्रभाव नहीं रखते। वह सम्मेलन के निर्णयों या प्रस्तावों को अस्वीकार कर सकता है। दूसरे, अनुदार दल का नेता केन्द्रीय कार्यालय (दल के मुख्यालय) के चेयरमैन को नियुक्त करता है और दैनिक मुद्दो एव पार्टी के प्रश्नों एव नीतियो पर निर्णय लेता है। दूसरे शब्दो मे, दल के मुख्यालय पर नेता का पूर्ण नियन्त्रण होता है। वह दल के प्रमुख सदस्यो एव दल की पिछली पंक्तियों के सदस्यों से परामर्श अवश्य करता है परन्तु निर्णय उसी का होता है।

6 केन्द्रीय कार्यालय (The Central Office)—यह अनुदार दल का स्थायी मुख्यालय है। यह लन्दन मे स्थित है। इसकी स्थापना डिजरेली ने सन् 1870 मे की थी। यह नेता के नियन्त्रण मे कार्य करता है। नेता इसके चेयरमैन को नियुक्त करता है।

मुख्यालय विविध प्रकार के कार्यों को सम्पन्न करता है। यह चुनाव के तैयारी, वित्त के स्रोतो और कार्यकर्ताओ के चयन मे समन्वय उत्पन्न करता है। यह सूचनायें प्रदान करता है, सार्वजनिक मुद्दो का अध्ययन करवाता है, वक्ताओं की व्यवस्था में सहायता करता है, आदि। राष्ट्रीय स्तर पर यह दल के वित्तीय साधनो के लिए उत्तरदायी है। यह चुनाव क्षेत्रीय समुदायों को अनुदान देता है, एजेन्टस और सगठन के कार्यकर्ताओ को प्रशिक्षण देता है, उम्मीदवारो के लिए समर्थन जुटाता है, नीतियो का प्रचार करता है तथा सदस्यो मे अनुशासन बनाए रखता है।

7 चुनाव क्षेत्रीय एजेन्ट्स (The Constituency Agents)—ये दल के कर्मचारी हैं। इन्हें चुनाव क्षेत्रीय समुदायो द्वारा नियुक्त किया जाता है परन्तु इन्हें प्रशिक्षण केन्द्रीय कार्यालय द्वारा दिया जाता है। ये दल के वास्तविक स्तम्भ हैं। इन्ही के हाथो मे दल के राजनीतिक कार्यों को सगठित करने की वास्तविक शक्ति होती है। ये दल के लिए समर्थन जुटाने वाले निवेदकों (Canvossers) को निर्देशन देते हैं तथा चुनाव मे "चुनाव एजेन्ट" (Election Agents) के रूप काम करते हैं।

(iii) अनुदारवादी कट्टर राष्ट्रवादी है । वे प्राचीन ब्रिटिश संस्थाओं एवं परम्पराओं में विश्वास करते हैं । वे उन्हें समाप्त करना नहीं चाहते, वे उनमें आवश्यकतानुसार परिवर्तन या सुधार करना चाहते हैं । उदाहरणत अनुदार दल राजतन्त्र और लार्ड्स सभा जैसी मध्ययुगीन संस्थाओं को बनाये रखना चाहते हैं । वे परिवर्तन विरोधी नहीं बल्कि परिवर्तन को धीरे धीरे और सावधानीपूर्वक लाना चाहते हैं । वे राष्ट्रमण्डल के समर्थक हैं ।

(iv) अनुदार दल ब्रिटिश नागरिकों के अधिकारों से अधिक सम्बन्धित है, मानव अधिकारों से नहीं । वह ब्रिटिश प्रभाव और हितों की रक्षा में विश्वास करता है नयी अन्तर्राष्ट्रीय व्यवस्था या दूसरे, विशेषकर अल्पविकसित राष्ट्रों की सहायता में नहीं । वह दृढ़ विदेशनीति और शास्त्रों की शक्ति में विश्वास करता है ।

(v) अनुदार दल आर्थिक क्षेत्र में 'स्वतन्त्र उद्यम'' (Free enterprise) के के पक्ष में है । वह कुछ मात्रा में सामाजिक और आर्थिक असमानताओं को विकास और कुशलता के लिए आवश्यक समझता है । वह कमजोर वर्गों को शोषण से बचाते हुए निजी क्षेत्र की कुशलता को बढ़ाना चाहता है । उसकी सामाजिक और आर्थिक नीति इस सूत्र द्वारा अभिव्यक्त होती है, "सीढ़ी और सुरक्षा जाल" (The ladder and the safety net) अर्थात वह सामाजिक सेवाओं के जाल को बनाये रखते हुए सबको अवसर देना चाहता है ।

संक्षेप में, मजदूर दल और अनुदार दल के सिद्धान्तों को निम्न तालिका द्वारा स्पष्ट किया जा सकता है—

| मजदूर दल | अनुदार दल |
| --- | --- |
| 1 निर्धन वर्ग की सहायता । | 1 राष्ट्र को अधिक खुशहाल बनाना । |
| 2 साधारण लोगों के जीवन स्तर को ऊपर उठाना । | 2 पूर्ण राष्ट्र का उत्थान करना । |
| 3 वर्ग भेदों की समाप्त करना । | 3 ब्रिटिश परम्पराओं एवं संस्थाओं का सम्मान । |
| 4 लोक कल्याणकारी सेवाओं का विस्तार । | 4 आदर्शवादी व्यक्ति से संतुष्ट । |

उपर्युक्त वर्णन से स्पष्ट है कि ब्रिटेन के प्रमुख दलों में सैद्धान्तिक या वैचारिक भिन्नतायें पायी जाती हैं । इस पर भी वर्तमान समय में दोनों दलों में व्यापक सहमति पायी जाती है । उदाहरणत दोनों की विदेश नीति में, प्रतिरक्षा नीति में राष्ट्रमण्डलीय विषयों पर, स्वास्थ्य एवं अन्य सामाजिक सेवाओं के विस्तार पर, कोई भिन्नतायें नहीं पायी जातीं । वर्तमान समय में अनुदार दल नियोजन पर उतना ही बल देता है जितना कि मजदूर दल । सन् 1970 में निर्वाचित अनुदार दल की सरकार ने इस्पात और बस परिवहन के राष्ट्रीयकरण को स्वीकार कर लिया । इसी काल में अनुदार दल ने ई ई सी की सदस्यता के लिए प्रार्थना पत्र दिया जो वस्तुत मजदूर दल का प्रस्ताव था । कुछ लेखकों का कहना है कि नीति के सम्बन्ध

इसलिए नहीं हो पाता कि वे मानव स्वभाव के इस मूल विभाजन म ठीक नहीं बैठते।

2 विभेद पैदा करने वाले तत्वों का अभाव— ब्रिटिश समाज म उन तत्वों का अभाव है जो प्राय समाज को विभाजित करते है। उदाहरणत ब्रिटेन म भाषा, जाति, धम, राष्ट्रीयता या क्षेत्र की उग्र भिन्नतायें नहीं पायी जाती। यद्यपि ब्रिटिश समाज मे इनकी थोडी बहुत भिन्नतायें विद्यमान है तो भी वे ब्रिटिश लोगो क व्यवहारवादी दृष्टिकोण के कारण उग्र रूप ग्रहण नही करती। उदाहरणत ब्रिटिश लोगो म धार्मिक सहिष्णुता की भावनायें पायी जाती है यद्यपि ब्रिटेन का प्रमुख धम प्रोटेस्टेंट है। मतदान के समय वे उम्मीदवारो के धर्म स प्रभावित नही होते। दूसरे, ब्रिटेन मे कुछ समय से जाति का प्रश्न राजनीति मे गरमा-गर्मी का रहा है परन्तु वहाँ अधिकाशत जातीय सद्भाव पाया जाता है। प्रमुख राजनीतिक दल जातीय सहिष्णुता की भावनाओ का विकास करन के पक्ष म है। तीसरे, ब्रिटेन का आकार छोटा है जिससे तीसरे या क्षेत्रीय (प्रादेशिक) दलो के विकास की गुन्जाइश कम है। वहा ग्रामीण और शहरी राजनीति के प्रश्न भी अनुपस्थित हैं क्योंकि पूरे देश का प्राय नगरीकरण हो चुका है और 72% से अधिक जनसख्या नगरो म निवास करती है। प्रदेशो (क्षेत्रो) म विकास की भिन्नतायें अवश्य हैं परन्तु वे विभाजन का रूप नही लेती। एशिया या अफ्रीका के देशो में जसाकि भारत अथवा यूरोप के कुछ देशो मे जैसाकि इटली, फ्रास आदि मे बहुदलीय व्यवस्था विद्यमान होने का कारण यह है कि वहां जाति, धम भाषा, राष्ट्रीयता (कौम), प्रदेश आदि की अत्यधिक भिन्नतायें पायी जाती है जो समाज को विभाजित करती है। ब्रिटिश दलो मे उद्देश्यो मे अर्थात् सवैधानिक व्यवस्था के बारे म कोई भिन्नतायें नहीं पायी जाती। यदि वहा कोई भिन्नतायें है तो केवल नीतियो या उद्देश्यो की प्राप्ति के साधनो म है। दो प्रमुख दल दो भिन्न नीतियो के प्रतीक हैं।

3 व्यवहारवादी एव समझौतावादी—*ब्रिटिश लोग स्वभाव से व्यवहारवादी और समझौतावादी है।* उनकी यह प्रवृत्ति दो प्रमुख दलो मे भी प्रतिबिम्बित होती है। जब कभी दल का कोई उदण्ड वग दल से पृथक होने की धमकी देता है तो नेतृत्व, विशेषकर सत्तारूढ दल का नेतृत्व, ससद को भग करने की धमकी देकर या ससद का भग करके उन्हे शात कर देता है। क्योकि इसका अथ होता है आम चुनाव, अनिश्चितता और राजनीतिक मृत्यु अत उदण्ड वग प्राय शात हो जाता है। यदि वह शात नही होता और वह दल से अलग हो जाता है तो पुन उसे दल मे मिला लिया जाता है। उदाहरणत स्वेज के प्रश्न पर जिन सदस्यो ने विद्रोह किया था उन्हे दोबारा अनुदार दल मे मिला लिया गया। मजदूर दल का चुनाव स पहले अपनी पक्तियो को इकट्ठा करने म प्राय सफल हो जाता है।

ब्रिटन म अस्थायी मतो (Floating Votes) की सख्या अधिक हाने पर भी वे तीसरे दलो के विकास म सहायक नही हो पाते। उन्हे प्रमुख

संगठनों के 1100 प्रतिनिधि हिस्सा लेते हैं। संसद सदस्य, उम्मीदवार, राष्ट्रीय कार्यकारिणी समिति के सदस्य इसके पदेन सदस्य (ex-officio) होते हैं।

सम्मेलन दल की सामान्य नीति को निर्धारित करता है, राष्ट्रीय कार्यकारिणी समिति द्वारा तैयार किये गये प्रोग्राम पर विचार करता है तथा राष्ट्रीय कार्यकारिणी समिति का चयन करता है।

3 राष्ट्रीय कार्यकारिणी समिति (National Executive Committee)—इसका चयन वार्षिक दलीय सम्मेलन द्वारा होता है। इसके सदस्यों की संख्या 28 है। इनमें से 12 सदस्यों का चयन मजदूर संघों द्वारा, 7 का चुनाव क्षेत्रीय दलों और काउण्टी संघों द्वारा, 1 का समाजवादी और सहकारी समाजों द्वारा और 5 महिला सदस्यों का चयन पूर्ण सम्मेलन द्वारा किया जाता है। नेता और उप नेता इसके पदेन सदस्य होते हैं। इसके एक अन्य सदस्य का चयन, जो दल का कोषाध्यक्ष होता है, पूर्ण दलीय सम्मेलन द्वारा किया जाता है।

राष्ट्रीय कार्यकारिणी समिति की बैठकें नियमित रूप से होती रहती हैं। यह मुख्यतः इन कार्यों को सम्पन्न करती है, (i) सम्मेलनों के बीच के काल में दल की नीतियों को निर्धारित करना, (ii) वार्षिक दलीय सम्मेलन के निर्णयों की व्याख्या करना तथा उन्हें लागू करना, (iii) दल के वित्तीय साधनों की व्यवस्था करना, (iv) संसदीय दल के साथ सम्पर्क बनाये रखना, (v) स्थानीय समुदायों का निरीक्षण करना तथा (vi) अनुशासन लागू करना।

4 नेता (The Leader)—नेता का चुनाव संसदीय मजदूर दल द्वारा एक वर्ष के लिए किया जाता है। उसे पुनर्निर्वाचित करने की परम्परा का विकास हो गया है। मजदूर दल के नेता का प्रभाव अत्यधिक होते हुए भी उसकी स्थिति अनुदार दल के नेता की भांति प्रमुख (dominant) नहीं। उदाहरणतः मजदूर दल के नेता का मुख्यालय पर कोई नियन्त्रण नहीं। मजदूर दल के नेता की स्थिति न्यून होने का मुख्य कारण यह है कि मजदूर दल में अनुदार दल की भांति नीति निर्धारण करने वाला कोई एक केन्द्र नहीं अर्थात् मजदूर दल में नीति निर्धारण करने वाले अनेक केन्द्र हैं। मजदूर दल में निर्णय लेने वाले मुख्य केन्द्र है—(i) संसदीय दल, (ii) राष्ट्रीय कार्यकारिणी समिति और (iii) वार्षिक सम्मेलन। इस तरह मजदूर दल में नीति को निर्धारित नहीं किया जाता, बल्कि उस पर सहमति व्यक्त की जाती है। इस प्रक्रिया में नेता की शक्तियां अत्यधिक नहीं हो सकतीं क्योंकि निर्णयों को राष्ट्रीय कार्यकारिणी समिति और वार्षिक दलीय सम्मेलन को रिपोर्ट करना पड़ता है।

5 मुख्यालय (The Head Office)—दल के मुख्यालय को ट्रान्सपोर्ट हाउस (Transport House) भी कहते हैं। यह मजदूर दल के महासचिव के निरीक्षण में कार्य करता है। राष्ट्रीय कार्यकारिणी महासचिव को नियुक्त करती

**6 व्यावहारिक कठिनाइयाँ**—ब्रिटेन मे तीसरे दलो के विकास में प्रनेक व्यावहारिक कठिनाइयाँ भी है। प्रथम, उनके पास वित्तीय साधनों का प्रभाव रहता है। अत वे सभी निर्वाचन क्षेत्रो मे अपने उम्मीदवारो को खडा नहीं कर सकते, जब वे सभी स्थानो पर उम्मीदवार खडे करने की स्थिति मे नही तो वे सरकार का निर्माण कैसे कर सकते है। दूसरे, मतदाता उस दल को मत देना पसन्द नहीं करते जो अपने आपको सरकार के विकल्प के रूप मे प्रस्तुत करने मे असमर्थ है। वे ऐसे दल को अपना मत देकर उसे व्यर्थ नही बनाना चाहते। यदि वे सरकार से असन्तुष्ट होते ह तो वे विपक्ष को समर्थन दे देते हैं। तीसरे, जब किसी दल का पतन शुरू हो जाता है तो उसे रोक पाना कठिन होता है। उदार दल के साथ ठीक यही हुआ है। चौथे, तीसरे दलो के पास कोई ऐसी नीतियाँ नहीं जिनके आधार पर वे अपने पृथक अस्तित्व के औचित्य को सिद्ध कर सकें।

सक्षेप मे, जैसाकि सर आइवर जेनिंग्स ने कहा है, "सम्पूर्ण संविधान निर्वाचन प्रणाली से लेकर ससदीय प्रक्रिया तक दो राजनीतिक दलो की व्यवस्था को मानकर चलता है और यही मान्यता इस व्यवस्था को बनाये रखती है।"

## प्रजातान्त्रिक सरकार दलीय सरकार है

अथवा

## प्रजातन्त्र में दलो का महत्व

प्रजातन्त्र मे राजनीतिक दलो का अस्तित्व अनिवार्य है। वस्तुत राजनीतिक दलो के बिना प्रजातान्त्रिक सरकारों की कल्पना ही नही की जा सकती। किसी ने भी यह बताने का प्रयास नही किया कि प्रतिनिधि सरकार राजनीतिक दलों के बिना किस प्रकार कार्य कर सकती है। जैसाकि लावेल ने कहा है कि "किसी महान राष्ट्र मे सम्पूर्ण जनता द्वारा सरकार की धारणा निस्सन्देह एक मनगढ़न्त कल्पना है। जहाँ कही मताधिकार विस्तृत है वहाँ दलो का अस्तित्व निश्चित है और नियन्त्रण वास्तविक रूप मे उस दल के हाथो मे ही होगा जिसका बहुमत होगा अर्थात् जिसके पक्ष मे सवसाधारण का बहुमत होगा।" प्रजातान्त्रिक सरकार इसी अर्थ म दलीय सरकार है कि कामन सभा म जिस दल का बहुमत होता है सरकार उसी दल की होती है।

दल प्रजातन्त्र के साधन और आधारशिलायें हैं—दल उसके 'प्राण', 'हृदय' और 'आत्मा है। वे प्रजातान्त्रिक यन्त्र म उपस्नहन तेल तुल्य (Lubricating Oil) है। वे शासन के चतुर्थ अग हैं। प्रजातान्त्रिक राज्यो म निर्वाचन दलीय निर्वाचन होते है, नीतियाँ दलीय नीतियाँ होती हैं, सरकार दलीय सरकार होती है, उम्मीदवार दलीय उम्मीदवार होते हैं। (ब्रिटेन जैसे परिपक्व प्रजातन्त्र म स्वतन्त्र उम्मीदवारो की सख्या अत्यधिक कम होती है), घोषणा पत्र दलीय घोषणापत्र होते हैं, मतदाता दलीय आधार पर मतदान करते हैं चुनाव का दल वहन करते हैं चुनाव प्रचार दल के कार्यकर्ता करते है, आदि। सक्षेप म, आरम्भ से अन्त तक

नियुक्त करना (v) उम्मीदवारो का चयन करना। राष्ट्रीय यूनियन की स्थायी परामर्शदात्री समिति उम्मीदवारो के चयन का अनुमोदन करती है।

2 क्षेत्रीय परिषदें (Area Councils)—चुनाव क्षेत्रीय समुदायो को प्रादेशिक स्तर पर 12 क्षेत्रीय परिषदो मे बाटा गया है। प्रत्येक समुदाय किसी एक प्रादेशिक परिषद् से जुडा हुआ है। क्षेत्रीय परिषद् मुख्यत इन कार्यों को सम्पन्न करती है—(i) क्षेत्र के स्रोतो में समन्वय उत्पन्न करना, (ii) क्षेत्रीय स्तर पर दल को सगठित करना तथा (iii) केन्द्रीय कार्यालय को परामर्श देना।

3 नेशनल यूनियन की केन्द्रीय परिषद (The Central Council of the National Union)—केन्द्रीय परिषद् के सदस्यो की सख्या लगभग 5,500 है। इसमे शामिल होने वाले सदस्य है (i) नेता (ii) दल के पदाधिकारी, (iii) ससदीय दल के सदस्य, (iv) चुने गये उम्मीदवार और (v) प्रत्येक चुनाव क्षेत्रीय समुदाय के 4 प्रतिनिधि। इसकी बैठकें वर्ष मे दो बार होती है।

केन्द्रीय परिषद् सिद्धान्तत एक प्रशासनिक सस्था (Governing body) है परन्तु व्यवहार मे, अपने बडे आकार के कारण अपने महत्त्वपूर्ण कार्यकारिणी कार्यों को भी सम्पन्न करने मे सक्षम नही। वह ससद सदस्यो और साधारण सदस्यो मे सम्पर्क की एक कडी मात्र बन कर रह गयी है। फिर भी वह अनुदारवादी हितो मे प्राण फूकने का कार्य करती है। इसका ससदीय दल के केन्द्रीय कार्यालय पर कोई नियन्त्रण नही परन्तु इसकी स्थायी समितियाँ भावी उम्मीदवारो के नामो की जाँच करती है।

4 नेशनल यूनियन की कार्यकारिणी समिति (The Executive Committee of the National Union)—इसके सदस्यो की सख्या 150 है जिनका सम्बन्ध मुख्यत क्षेत्रो से होता है। नेता तथा दल के अन्य प्रमुख पदाधिकारी इसके सदस्य होते है। इसकी बैठकें नियमित रूप से माह मे एक बार होती है। यह केन्द्रीय परिषद की बैठको के बीच के काल मे उसके कार्यों को सम्पन्न करती है। यह केन्द्रीय परिषद् को नेशनल यूनियन के आगामी वर्ष के पदाधिकारियो के नामो की सिफारिश करती है परन्तु इसकी सिफारिशे बाध्यकारी नही होती। कार्यकारिणी समिति उप-समितियो के माध्यम से कार्य करती है।

5 नेता (The Leader)—सन् 1965 से पूर्व अनुदार दल के नेता का चयन सेवा निवृत्त होने वाले प्रधान मन्त्री अथवा अनुदार दल के वरिष्ठ प्रिवी पार्षदो के परामर्श पर सम्प्रभु द्वारा होता था। सम्प्रभु उसे प्रधान मन्त्री नियुक्त कर देता और वह दल के नेता के पद को भी ग्रहण कर लेता। परन्तु 1963 की अशोभनीय घटनाओ ने दल को नेता के चयन की पद्धति में सुधार करने के लिए बाध्य किया। नेता के चयन की नयी पद्धति को मार्च 1965 में लागू किया गया। नयी [illegible] के अनुसार अनुदार दल के नेता का चयन [illegible] के सदस्यों द्वारा [illegible]

चुनाव क्षेत्र की राजनीतिक समस्याओं, मुद्दों या मतदाताओं की आकांक्षाओं का जितना ज्ञान इन्हें होता है उतना ज्ञान तो सांसद को भी नहीं होता। ये सांसद और चुनाव क्षेत्र के मध्य कड़ी का कार्य करते है, ऐच्छिक कार्यकर्ताओं को प्रसन्न रखते है तथा उनके उत्साह को बनाये रखते है। ये क्षेत्र मे उम्मीदवार के भाषणों की व्यवस्था करते है।

8 वार्षिक दलीय सम्मेलन (The Annual Party Conference)—जैसाकि इसके नाम से ही स्पष्ट है, यह दल का वार्षिक सम्मेलन है। इसमे नेशनल यूनियन की केन्द्रीय परिषद् के सभी सदस्य, चुनाव क्षेत्रीय एजेन्ट्स और प्रत्येक चुनाव क्षेत्रीय समुदाय से तीन प्रतिनिधि हिस्सा लेते है। इसके सदस्यो की सख्या 5600 है। सम्मेलन मजदूर दल के सम्मेलन की भाति, एक नीति निर्धारक सस्था नही। इसके निर्णय परामर्शदायी होते है बाध्यकारी नही। इसमे दल के वर्ष भर के कार्यों का मूल्याकन किया जाता है, आगामी वर्ष के लिए प्रोग्राम भी तैयार किये जाते हैं परन्तु यह मुख्यत मत के ध्वनि तख्ते (Sounding board of opinion) और नेता के व्यक्तित्व को उभारने वाले स्थल के रूप मे ही कार्य करता है।

## प्रमुख राजनीतिक दलों के सिद्धान्त या विचारधारा
## (Principles or Ideology of Main Political Parties)

ब्रिटेन के प्रमुख राजनीतिक दलो के सिद्धान्तो या विचारधारा का विस्तृत वर्णन दलीय व्यवस्था की प्रमुख विशेषताओं के अन्तर्गत बिन्दु सख्या 7 मे किया गया है। अत इसका अध्ययन उसी स्थान पर कीजिए।

## द्वि दलीय व्यवस्था के कारण
## (Reasons for Two Party System)

ब्रिटेन मे द्वि दलीय व्यवस्था के निरन्तर विद्यमान रहने के लिए जो कारण उत्तरदायी रहे है उनमे प्रमुख निम्न है—

1 व्यक्तियों मे विद्यमान मूल विभाजन का अनुसरण—ब्रिटेन मे द्वि-दलीय प्रधान व्यवस्था के निरन्तर बने रहने का मूल कारण यह है कि वह मानव स्वभाव की दो मूल प्रवृत्तियो पर आधारित है। कुछ व्यक्ति स्वभाव से अनुदारवादी होते है। वे उग्र परिवर्तनो के विरोधी होते है। वे परिवर्तन तो चाहते है परन्तु उसे वे धीरे-धीरे, समझा-बुझाकर और अनुभव के आधार पर लाना चाहते है। दूसरे प्रकार के व्यक्ति वे होते है जो स्वभाव से उग्र परिवर्तनवादी (radicals) होते है। वे समाज के ढाचे म आमूल परिवर्तन ही नही लाना चाहते बल्कि शीघ्र या तुरन्त परिवर्तन लाना चाहते हैं। यदि ब्रिटेन का अनुदार दल मानव के पहले स्वभाव को अभिव्यक्ति करता है तो मजदूर दल दूसरे का, ब्रिटेन मे तीसरे दलो का विकास

दलो द्वारा इतनी रियायतें मिल जाती है कि वे अपने पृथक दल का निर्माण करना उपयोगी नहीं समझते। जैसाकि एन्थनी एच बिच ने कहा है, 'ब्रिटिश सरकार का स्वरूप व्यवहारवादी है, उसकी प्रवृत्ति उग्र परिवर्तन लाने की नही होती बल्कि थोडा थोडा सुधार लाने की होती है। स्पष्ट विभाजन के स्थान पर समझौते को पसन्द किया जाता है। नई शुरूआत से विद्यमान स्थिति के अनुकूल बनने को पसन्द किया जाता है। सस्थाओं मे इतने परिवतन कर दिये जाते है कि वे पहचानी भी नही जाती परन्तु उन्हे समाप्त नही किया जाता।"

**4 सरकार का महत्व**—ब्रिटेन की द्वि-दलीय पद्धति ब्रिटिश सविधान की मूल विशेषता अर्थात् सरकार के महत्व का अनुसरण करती है। ब्रिटेन मे "सरकार" और "विपक्ष" के सघर्ष मे मुख्य मुद्दो का समाधान निकाला जाता है। सभी प्रमुख प्रस्ताव सरकार की ओर से प्रस्तुत किये जाते है और विपक्ष उनकी रचनात्मक आलोचना करता है। इस सघर्ष मे तीसरे दल बाहर निकाल दिये जाते है। तीसरे दल घटनाओ को प्रभावित करने मे अक्षम होते है। वे इतने छोटे है कि चुनाव मे अपने आपको वैकल्पिक सरकार के रूप मे प्रस्तुत करने की स्थिति मे नही। निर्वाचक समूह भी उन्हे वैकल्पिक सरकार नही समझता। अत वह चुनाव म सरकार का समथन या विरोध कर अर्थात् विपक्ष को समथन देकर देश की द्वि-दलीय व्यवस्था का ही बार बार समथन कर देता है। जैसाकि **एल एस ऐमरी** ने कहा है कि "दो दलो की पद्धति उस राजनीतिक परम्परा का स्वाभाविक निष्कष है जो शासन को सबसे महत्वपूण काय समझती है और मतदाताओ या लोक सदन के सदस्यो को केवल 'हाँ' या 'न' कहने का सीमित अधिकार देती है। वस्तुत इसी परम्परा पर आधारित परिस्थितियो म ससदीय बहुमत के समथन से दैनिक काय करने वाली सरकार की स्थिरता बनी रह सकती है।"

ब्रिटिश लोग स्वभाव से स्थिर सरकार और सुदृढ नेतृत्व पसन्द करते हैं और य दोनो तत्व द्वि-दलीय व्यवस्था मे ही उत्पन्न हो सकते हैं। जसाकि **सर राबर्ट पील** ने कहा था कि "लाग मन्त्री मे दुराग्रह (हठधर्मिता) और कल्पना की कुछ मात्रा को पसन्द करते है। वे उसकी निरकुशता और हेकडी की निन्दा करते है परन्तु वे शासित होना पसन्द करते है।

**5 ब्रिटिश सविधान की बनावट**—ब्रिटिश सविधान की बनावट भी द्विदलीय व्यवस्था का समथन करती है। प्रथम ब्रिटेन मे साधारण बहुमत प्रणाली है आनुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली नही। वहा निर्वाचन क्षेत्र एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र हैं। य तत्व छोटे छोटे दलो के विकास को अवरुद्ध करते है। दूसरे कामन सभा म बैठने और लॉबी की व्यवस्थायें भी तीसरे दलो के विकास को हतोत्साहित करती है। तीसरे, दलो को सरकार या विपक्ष का समर्थन करना पडता है। यह तत्व तीसरे दलो की पृथक पहचान को बनाये रखने में सहायक नहीं।

से उसका क्षेत्रफल 9,195,283 वर्ग कि मी है। इसके अतिरिक्त कुछ भी संयुक्त राज्य अमरीका के अधीन है। उदाहरणत अमरीकी समाग्रा, नहर क्षेत्र, गुग्राम, प्योरटो रिको, वर्जिन द्वीप, प्रशान्त महासागर के अनेक छोटे अमरीका के ही अधीन है।

2 भूमि (The Land)—संयुक्त राज्य अमरीका का विशाल क्षेत्र प्राकृतिक साधनों से भरपूर है। वस्तुत प्रकृति उस पर उदार है और निवासियों की कर्मठता और कौशल ने उसे "बहुतायत का देश" बना दिया है। अमरीका में खनिज पदार्थ प्रचुर मात्रा में उपलब्ध है। यहा की भूमि कृषि योग्य और उपजाऊ है।. के आधुनिक साधनों के प्रयोग द्वारा अमरीका न केवल अपने लोगों का पोषण करने की स्थिति में है बल्कि वह अपनी बहुतायत को दूसरों को स्थिति में भी है। औद्योगिक और तकनीकी ज्ञान के विकास ने अमरीका को विश्व का सबसे समृद्धिशाली देश बना दिया है। लोगों का जीवन स्तर अत्यधिक ऊचा है। वे खुशहाल है। अमरीकी समाज को ठीक ही 'धनाढ्य समाज' की संज्ञा दी गयी है। धनाढ्यता के कारण ही वहा वर्गभेद कम है, आर्थिक समस्यायें न्यून हैं, सामाजिक तनाव कम है, असन्तोष और विद्रोह की भावनायें कम है। यद्यपि नीग्रो समस्या कभी-कभी सरकार के लिए सरदर्द पैदा कर देती है। विश्व के केवल 6% लोग अमरीका में निवास करते हैं और वे विश्व के कुल साधनों का 40% उपयोग करते है।

3 लोग (The People)—जनसख्या की दृष्टि से संयुक्त राज्य अमरीका का विश्व मे चौथा स्थान है। आरम्भ मे, 1790 मे, इसकी जनसख्या 2 01 65 थी परन्तु वर्तमान समय मे उसकी जनसख्या 22 65 करोड है। अमरीका में जाति, भाषा और धर्म की विविधतायें है। अमरीका के अधिकाश निवासी उपनिवेश काल में इगलैण्ड तथा यूरोप के भिन्न भिन्न देशो से आकर यहा बसने वाले लोगों की सन्तानें है। अमरीका के निवासियो मे आयरिश, नीग्रो, यहूदी इतालियन, फ्रांसीसी, जर्मन डच अग्रेज, स्पेनिश रूसी, चीनी, पोलिश स्काच, हगेरियन, लिथुआनियन, स्वीडिश फिनिश कनाडियन, ग्रीक, तुर्क, चैक आदि जातियों के लोग शामिल हैं। यद्यपि अमरीका बुनियादी तौर पर गोरे लोगों का देश माना जाता है परन्तु नाइजीरिया और इथियोपिया को छोड़कर यहा बसने वाले काले लोगों की सख्या अफ्रीका के किसी भी देश मे काले लोगों की सख्या से अधिक है। इसी प्रकार यद्यपि इजराइल को यहूदियो का देश कहा जाता है। परन्तु अमरीका मे बसने वाले यहूदियों की सख्या इजराइल से तीन गुना है। यद्यपि अमरीका मे नीग्रो जातियाँ अपनी स्थानीय भाषाओं का प्रयोग करती है परन्तु वहा की मुख्य भाषायें अग्रेजी और स्पेनिश हैं। अमरीका मे अनेक धर्मों के अनुयायी पाये जाते हैं। यहा पर प्रोटेस्टेन्ट, रोमन कैथोलिक्स, यहूदी ओल्ड कैथोलिक्स, पोलिश, नेशनल कैथोलिक्स, बौद्ध, मुस्लिम और

प्रजातान्त्रिक सरकार दलीय सरकार है। जैसाकि मकाइवर ने कहा है कि राजनीतिक दलों के बिना "सिद्धान्त का एक-सा विवरण, नीति का व्यवस्थित विकास, संसदीय चुनावों की वैधानिक विधि को नियमित रूप से ग्रहण नहीं किया जा सकता और न ही किसी प्रकार की स्वीकृत संस्थायें हो सकती हैं जिनके आधार पर कोई दल शक्ति प्राप्त करना चाहता है या उसे स्थिर रखना चाहता है।"

**दल ही पक्ष और विपक्ष दोनों होते हैं**—बहुमत प्राप्त दल सरकार का निर्माण करता है और अल्पमत प्राप्त दल जन हित के आधार पर उसकी नीतियों की आलोचना करता है। अतः दल शासन का प्रबन्धक, रक्षक, आलोचक और सुधारक होते हैं। दल जहाँ सत्तारूढ़ दल को निरंकुश होने से बचाते हैं, वहाँ नागरिकों की स्वतन्त्रता की रक्षा भी करते हैं। इस दृष्टि से दल स्वतन्त्रता के प्रहरी होते हैं। जैसाकि जैनिंग्स ने कहा है "जब तक विपक्ष विद्यमान है अधिनायकतन्त्र हो ही नहीं सकता। दल दोहरे मार्ग के रूप में कार्य करते हैं। एक ओर वे जहाँ लोगों को सरकार की नीतियों के उद्देश्य स्पष्ट करते हैं वहाँ दूसरी ओर वे लोगों की शिकायतों, आवश्यकताओं आदि को सरकार तक पहुँचाते हैं।

**दल विचारों के दलाल के रूप में कार्य करते हैं**—वे विचारों और सिद्धान्तों में मतैक्य उत्पन्न करते हैं और उदासीन एवं अनभिज्ञ मतदाताओं को शिक्षित, जागरूक एवं क्रियाशील बनाते हैं। दल जटिल राजनीतिक समस्याओं को सरल रूप में जनता के समक्ष प्रस्तुत करते हैं और राष्ट्रीय विषयों पर जनमत का निर्माण करते हैं। दल अमूर्त मतदाताओं को मूर्त बनाते हैं। जैसाकि ब्राइस ने कहा है कि "दल मतदाताओं के समूह की अराजकता में से व्यवस्था पैदा करते हैं।" दलों के अभाव में मतदाता या तो निष्क्रिय हो जायेंगे या विनाशकारी।

संक्षेप में, प्रजातान्त्रिक सरकार के लिए दल अनिवार्य है। वे प्रजातान्त्रिक सरकार के लिए उसी प्रकार निश्चित है जिस प्रकार समुद्र में ज्वार-भाटा निश्चित है।

### समीक्षा प्रश्न

1. ब्रिटिश दलीय व्यवस्था की प्रमुख विशेषताओं का विवेचन कीजिए।
2. "ब्रिटिश दलीय व्यवस्था द्वि दलीय प्रधान व्यवस्था है।" इस कथन की व्याख्या कीजिए।
3. "ब्रिटिश सरकार का आरम्भ तथा अन्त दलों से होता है।" समझाइये।
4. अनुदार दल अथवा मजदूर दल के संगठन का संक्षिप्त विवरण दीजिए।

से उसका क्षेत्रफल 9,195,283 वर्ग कि मी है। इसके अतिरिक्त कुछ अन्य क्षेत्र भी सयुक्त राज्य अमरीका के अधीन है। उदाहरणत अमरीकी समोआ, पनामा नहर क्षेत्र, गुआम, प्योरटो रिको, वर्जिन द्वीप, प्रशान्त महासागर के अनेक छोटे द्वीप अमरीका के ही अधीन है।

2 भूमि (The Land)—सयुक्त राज्य अमरीका का विशाल क्षेत्र प्राकृतिक साधनो से भरपूर है। वस्तुत प्रकृति उस पर उदार है और निवासियों की कर्मठता और कौशल ने उसे "बहुतायत का देश" बना दिया है। अमरीका म खनिज पदार्थ प्रचुर मात्रा मे उपलब्ध है। यहा की भूमि कृषि योग्य और उपजाऊ है। कृषि के आधुनिक साधनो के प्रयोग द्वारा अमरीका न केवल अपने लोगो का समुचित पोषण करने की स्थिति म है बल्कि वह अपनी बहुतायत को दूसरो को बाटने की स्थिति मे भी है। औद्योगिक और तकनीकी ज्ञान के विकास ने अमरीका को विश्व का सबसे समृद्धिशाली देश बना दिया है। लोगो का जीवन स्तर अत्यधिक ऊँचा है। वे खुशहाल है। अमरीकी समाज को ठीक ही 'धनाढ्य समाज' की सज्ञा दी गयी है। धनाढयता के कारण ही वहा वर्गभेद कम है, आर्थिक समस्याये न्यून हैं, सामाजिक तनाव कम है, असन्तोष और विद्रोह की भावनायें कम है। यद्यपि नीग्रो समस्या कभी-कभी सरकार के लिए सरदर्द पैदा कर देती है। विश्व के केवल 6% लोग अमरीका मे निवास करते है और वे विश्व के कुल साधनो का 40% उपयोग करते है।

3 लोग (The People)—जनसख्या की दृष्टि से सयुक्त राज्य अमरीका का विश्व मे चौथा स्थान है। आरम्भ मे, 1790 में, इसकी जनसख्या 2 01,655 थी परन्तु वर्तमान समय मे उसकी जनसख्या 22 65 करोड है। अमरीका म जाति, भाषा और धर्म की विविधतायें हैं। अमरीका के अधिकाश निवासी उपनिवेश काल मे इगलैण्ड तथा यूरोप के भिन्न भिन्न देशो से आकर यहा बसने वाले लोगो की सताने है। अमरीका के निवासियो मे आयरिश, नीग्रो, यहूदी इतालियन, फ्रासीसी, जर्मन, डच अग्रेज, स्पेनिश रूसी, चीनी, पोलिश स्काच, हगेरियन, लिथविक, स्वेडिश, फिनिश कनाडियन, ग्रीक, तुर्क, चैक आदि जातियो के लोग शामिल हैं। यद्यपि अमरीका बुनियादी तौर पर गोरे लोगो का देश कहलाता है परन्तु नाइजीरिया और इथियोपिया को छोडकर यहा बसने वाले काले लोगो की सख्या अफ्रीका के किसी भी देश मे काले लोगो की सख्या से अधिक है। इसी प्रकार यद्यपि इजराइल को यहूदियो का देश कहा जाता है। परन्तु अमरीका म बसने वाले यहूदियों की सख्या इजराइल से तीन गुना है। यद्यपि अमरीका म नीग्रो जातियाँ अपनी स्थानीय भाषाओ का प्रयोग करती है परन्तु वहा की मुख्य भाषायें अग्रेजी और स्पेनिश हैं। अमरीका म अनेक धर्मों के अनुयायी पाये जाते हैं। यहा पर प्रोटेस्टन्ट, रोमन कैथोलिक्स, यहूदी ओल्ड कैथोलिक्स, पोलिश नेशनल कैथालिक्स, बौद्ध, मुस्लिम और

# संयुक्त राज्य अमरीका का संविधान

है परन्तु जब सरकारी नियन्त्रण और नियमन की बात कही जाती है तो व स्वेच्छाचारिता पर बल देते है। सावजनिक सेवाओ और नियमन को तभी स्वीकार किया जाता है जब उसकी आवश्यकता को प्रमाणित कर दिया जाता है। अमरीका मे लोगो का सामान्य जीवन सुखी होने से वहा न वर्गीय भावनायें अधिक पायी जाती है और न सामाजिक और आर्थिक व्यवस्था मे समूल परिवतन चाहने वाले उग्र समूह है। अमरीका मे तो आर्थिक मन्दी (1930–34) के काल मे भी समाजवाद की बात सुनायी नही पडी।

वमतान समय मे अमरीका विश्व की महान शक्ति है। वह औद्योगिक दृष्टि से विकसित देश है। वह सैनिक शक्ति मे श्रेष्ठ है। उसके पास अस्त्र शस्त्रा का, बमो अणुबमो और परमाणुबमो एव प्रक्षेपास्त्रो का इतना अधिक भण्डार है कि वह विश्व के किसी क्षेत्र को सुरक्षा प्रदान कर सकता है। युद्ध और शान्ति के प्रश्न प्राय अमरीका की विदेश नीति से जुड गये है। जसाकि हेमन सिडनी ने कहा है अमरीका का राष्ट्रपति "विश्व रगमच पर प्रेरक शक्ति है। वह अन्तर्राष्ट्रीय घटना क्रम का प्रधान सूत्रधार है।"

## सवैधानिक विकास
## (The Constitutional Development)

सयुक्त राज्य अमरीका के सवैधानिक विकास के मुख्य पहलुओ को निम्न शीपकों के अन्तगत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 उपनिवेश काल (The Colonial Period)—सन् 1492 म स्पेन निवासी कोलम्बस ने अमरीकी महाद्वीप के पश्चिमी तट की (पश्चिमी हिन्दू द्वीपो West Indies) और 1496 मे ब्रिटिश सेवाओ के अधीन जान कैबट ने पूर्वी तट की खोज की थी। अमरीकी महाद्वीप मे ब्रिटेन की पहली बस्ती वर्जिनिया म जम्स टाउन म 1607 मे स्थापित की गयी थी। अमरीकी महाद्वीप मे स्पन, फ्रास और डच राज्यों ने भी अपनी-अपनी बस्तिया स्थापित कर रखी थी। परन्तु ब्रिटेन ने अपनी सैनिक शक्ति के बल पर उन्हे पूर्वी तट के क्षेत्र से बाहर निकाल दिया था। परिणामस्वरूप अमरीकी क्रान्ति के समय तक पूर्वी क्षेत्रो म ब्रिटेन के 13 उपनिवेश स्थपित हो गये थे। इन उपनिवेशो मे 8 रायल या क्राउन उपनिवेश थे, तीन प्रोप्राइटर उपनिवेश थे और दो चाटर उपनिवेश थे।

2 उपनिवेशों और इगलण्ड मे विवाद—उपनिवशकाल की विशेषता यह थी जहा ब्रिटिश गवनरो की मनोदशा इगलैण्ड के हितो की रक्षा करना होता था वहा विधान सभाओ की मनोदशा उपनिवेश के निवासियो क हितो की रक्षा करना होता था। अत विरोधी मनोदशाओ ने दानो इगलैण्ड और उपनिवेशो म विवाद को जन्म देना शुरू किया। पहले य विवाद मताधिकार विस्तार, भूमि पर कर,

# 1

# ऐतिहासिक पृष्ठभूमि
## (Historical Background)

किसी देश की शासन व्यवस्था किसी एक तत्व के विकास पर निर्भर नही करती। वह अनेक तत्वो के सामूहिक विकास पर निर्भर करती है। देश की भौगोलिक स्थिति, भूमि की उवरता, प्राकृतिक साधनो की मात्रा तथा उनका विकास, औद्योगिक एव तकनीकी ज्ञान की मात्रा, निवासियो का चरित्र, कौशल एव जीवन स्तर सामाजिक परम्परायें, ऐतिहासिक सस्थायें, राजनीतिक विचार, नेतृत्व आदि सभी तत्व मिलकर शासन व्यवस्था के स्वरूप को निर्धारित करते है। सयुक्त राज्य अमरीका की शासन व्यवस्था भी इन तथा अन्य तत्वो से प्रभावित रही है। अत अमरीकी शासन व्यवस्था और सविधान का विश्लेषण करने से पूर्व इन तत्वो को सक्षेप मे समझ लेना उपयोगी होगा।

1 भौगोलिक स्थिति (Geographical Situation)—सयुक्त राज्य अमरीका उत्तरी अमरीकी महाद्वीप के मध्य मे स्थित है। इसके उत्तर मे कनाडा और दक्षिण मे मैक्सिको राज्य और मैक्सिको की खाडी है। इसके पूर्व मे अतलान्तिक महासागर और पश्चिम मे प्रशान्त महासागर है। अपनी भौगोलिक स्थिति के कारण अर्थात यूरोप से दूर स्थिति होने के कारण अमरीका विश्व राजनीति से अलग रहा। अमरीका के राष्ट्रपतियो ने भी अपनी नीतिया द्वारा उसे डेढ शताब्दी तक विश्व की राजनीति से अलग रखा। सन् 1823 मे अमरीका के तत्कालीन राष्ट्रपति मुनरो ने जिस पृथक्तावादी नीति की घोषणा की थी उसके उत्तराधिकारियो ने द्वितीय महायुद्ध तक उसी नीति का अनुसरण किया।

आकार की दृष्टि से सयुक्त राज्य अमरीका का विश्व म चौथा स्थान है। इसका क्षेत्रफल सोवियत सघ से आधे से कुछ कम परन्तु भारत स ढाई गुना, फ्रास से छब्बीस गुना और इगलण्ड से पच्चीस गुना है। आरम्भ म जिस समय सयुक्त राज्य अमरीका म केवल 13 राज्य ही शामिल हुए थे, उस समय उसका क्षेत्रफल 3,15,065 वग मील था परन्तु वतमान समय म उसके राज्यो की सख्या 50 होने

4 द्वितीय महाद्वीपीय कांग्रेस (Second Continental Congress)—प्रथम महाद्वीपीय कांग्रेस के स्थगित होने के बाद 18 अप्रैल, 1775 को मैसाचुसेट्स की विद्रोही सेनाओं और ब्रिटिश सेनाओं के कमाण्डर जनरल गेज के बीच कानकोड और लेक्सिंगटन में मुठभेड़ हो गयी थी जिससे बहुत से व्यक्ति मारे गए थे। इस मुठभेड ने विद्रोह की भावनाओं को उग्र बना दिया था। इसके बाद फिलाडेल्फिया में कारपेन्टर हॉल में 10 मई, 1775 को दूसरी महाद्वीपीय कांग्रेस का आयोजन किया गया। इस कांग्रेस में जार्जिया ने भी अपने प्रतिनिधियों को नियुक्त किया था। इस कांग्रेस के पास कोई संवैधानिक आधार नहीं था, फिर भी इसने संयुक्त उपनिवेशों की सरकार के अधिकारिक अंग के रूप में कार्य किया। इसने उपनिवेश सेनाओं का निर्माण किया, जार्ज वाशिंगटन को उन सेनाओं का सेनापति नियुक्त किया, इसने ही विदेशों के साथ सम्बन्धों को स्थापित किया, मुद्रा का प्रचलन किया, इसने ही परिसंघ के अनुच्छेदों को तैयार करने के लिए एक समिति का निर्माण किया तथा उसके द्वारा सुझाये गये अनुच्छेदों को स्वीकार किया, इसने ही स्वतन्त्रता की घोषणा तैयार करने के लिए थॉमस जैफरसन के नेतृत्व में पांच सदस्यों की एक समिति का निर्माण किया, इसने ही वर्जीनिया के रिचर्ड हेनरी ली द्वारा 2 जुलाई 1776 को पेश किये गये स्वतन्त्रता के प्रस्ताव को सर्वसम्मति से स्वीकार किया और 4 जुलाई, 1776 को स्वतन्त्रता की पूर्ण घोषणा को स्वीकार किया।

मई 1775 में जिस समय दूसरी महाद्वीपीय कांग्रेस का आयोजन किया गया था, उस समय उपनिवेशों ने ब्रिटेन से सम्बन्ध विच्छेद या स्वतन्त्रता की कल्पना नहीं की थी। परन्तु 1775-76 में घटनायें इतनी तेजी से बदलती गयीं कि स्वतन्त्रता अनिवार्य हो गयी। जहां सम्राट जार्ज तृतीय ने 23 अगस्त 1775 को घोषणा कर दी कि "उपनिवेशों ने विद्रोह कर दिया है" वहां उपनिवेश "ब्रिटेन के दास बनकर जीने की अपेक्षा मर मिटने का संकल्प ले चुके थे।" परिणामस्वरूप इंगलैण्ड और उपनिवेशों के बीच 6 वर्ष तक युद्ध होता रहा। अन्त में ब्रिटिश सेनापति कार्नवालिस ने 19 अक्टूबर, 1781 को पराजय स्वीकार कर ली। ब्रिटिश कॉमन सभा ने उपनिवेशों के साथ युद्ध समाप्ति की घोषणा कर दी। तत्पश्चात ब्रिटिश प्रधान मन्त्री लार्ड नार्थ ने त्यागपत्र दे दिया। नयी सरकार ने संयुक्त राज्य अमरीका की स्वतन्त्रता को मान्यता दे दी और 1783 में अमरीका और ब्रिटेन में एक सन्धि पर हस्ताक्षर किये गये।

सन् 1775-76 की घटनाओं ने उपनिवेशों में अनेक परिवर्तन लाना शुरू कर दिए थे। उपनिवेशों से ब्रिटिश गवर्नरों के भाग जाने से लोगों ने स्वयं का संगठित करना शुरू कर दिया था। यद्यपि प्रशासन का स्वरूप उपनिवेश काल जैसा ही रहा परन्तु उपनिवेशों ने अपने-आपको राज्यों की संज्ञा दे दी और सम्प्रभुता का

और हिन्दू आदि धर्मों के अनुयायी निवास करते है। जाति, भाषा और धर्म की इतनी अधिक भिन्नताओं के बाद भी वहा न तो जातीय दंगे होते है और न जातिया मे धर्मान्धता पायी जाती है। यद्यपि वहा धर्म का प्रभाव है परन्तु वह निर्णायक स्थिति मे नही। जैसाकि लास्की ने कहा है कि "चर्च प्रभावशाली गुट हैं परन्तु निर्णायक नहीं।" अमरीका मे धार्मिक सहिष्णुता की भावना पायी जाती है। नगरीकरण, लोगो की खुशहाली और गतिशीलता ने जहा स्थानीय मोह एव वफादारियो, क्षेत्रीय भावनाओ और सामाजिक दरारो को दूर करने मे सहयोग दिया है वहा उन्होने समरूप संस्कृति और राष्ट्रीय एकता की भावनाओ का विकास करने मे भी सहयोग दिया है। वहा समस्याओ का समाधान व्यापक राष्ट्रीय दृष्टिकोण के आधार पर किया जाता है, संकीर्ण दृष्टिकोण के आधार पर नही किया जाता।

4 विचारधारा (Ideology)—अमरीका निवासी व्यक्ति की प्रतिष्ठा और लोकतन्त्र के प्रति वचनबद्ध है। इसका मूल कारण यह है कि यूरोप की जो जातिया यहा आकर बस गयी थी वे समानता और स्वतन्त्रता के प्रति वचनबद्ध थी। उन्होने उस समय स्वशासित और लोकतान्त्रिक संस्थाओ का विकास किया था अर्थात् संविधान का निर्माण किया था। जिस समय फ्रांस मे राजतन्त्र था, रोम मे पवित्र साम्राज्य था, कुस्तुनतुनिया मे सुल्तान खलीफा था, पीकिंग मे 'स्वर्ग आदेश' का शासन था और जापान मे सन्त साम्राज्य विद्यमान था। अमरीका निवासी व्यक्ति के सुख, कल्याण, विकास और समृद्धि के अतिरिक्त किसी अन्य उच्च मूल्य को स्वीकार नहीं करते। वे सेना, चर्च, समुदाय, राज्य आदि संगठनो की आवश्यकता और देन को स्वीकार करते हैं परन्तु वे इनमे से किसी एक संगठन को मनुष्य से श्रेष्ठ नही समझते। वे साधारण व्यक्ति की साधारण बुद्धि मे विश्वास करते हैं शासक या किसी एक सत्ताधारी व्यक्ति की श्रेष्ठ बुद्धि मे विश्वास नही करते। यही कारण है कि अमरीका मे नाजी और फासी समूहो की अपील कम है वे शक्ति को ही सन्देह की दृष्टि से देखते है और उस पर नियन्त्रण चाहते है। अमरीकी संविधान द्वारा शासन सत्ता पर लगायी गयी सीमाओ को इसी सन्दर्भ मे देखा जा सकता है।

अमरीका निवासी सम्पत्ति पर निजी स्वामित्व के पक्ष मे हैं। वे पूंजीवादी अर्थव्यवस्था का समर्थन करते है समाजवादी अर्थव्यवस्था का नही। उनकी धारणा है कि उनकी खुशहाली और उच्च जीवन स्तर पूंजीवादी अर्थव्यवस्था की देन है। अत वे इसे बनाये रखना चाहते है और इसमे किसी प्रकार का परिवर्तन नही चाहते। उनका विश्वास है कि "अर्थव्यवस्था का निजी क्षेत्र वह अड्डा है जहा आत्मनिर्भर, ओजस्वी और उद्यमी मनुष्य का विकास होता है।" अमरीका के भूतपूर्व राष्ट्रपति काल्विन कूलिज ने कहा था कि "अमरीका का काम कारोबार करना है। निस्सन्देह अमरीका के आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक जीवन का स्वरूप सामूहिक है परन्तु वे निजी आरम्भन निजी उद्यम और निजी स्वामित्व मे ही विश्वास करते है। वे सरकारी सहायता प्राप्त करने के इच्छुक रहे।

थी, इसकी घोषणा राज्यों या राज्यों के निवासियों ने पृथक्-पृथक् रूप से नहीं की थी। अत इस विवाद मे कोई सार प्रतीत नही होता कि स्वतन्त्रता की घोषणा ने एक राष्ट्र को जन्म दिया अथवा 13 पृथक्-पृथक सावभौम राज्यों को जन्म दिया। यद्यपि परिसघ के अन्तर्नियमो (Articles of Federation) के अनुच्छेद II म सम्प्रभुता को राज्यो मे निहित किया गया था परन्तु जैसाकि अब्राहम लिंकन ने कहा था, "यूनियन सविधान से पूव है।" अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय ने भी इसी दृष्टिकोण को अपनाया है कि विदेशी मामले, युद्ध और शान्ति के प्रश्न कभी भी राज्यों के पास नही थे। अत स्वतन्त्रता की घोषणा के साथ ही सम्प्रभुता ब्रिटेन से सयुक्त राज्य अमरीका को हस्तांतरित हो गयी। तीसरे, घोषणा मे अमरीकी जीवन और सरकार के दर्शन की स्पष्ट झलक मिलती है अर्थात मनुष्यों के कुछ अधिकार (जीवन, स्वतन्त्रता, सुख की प्राप्ति आदि) अदेय है। उन्हें ये अधिकार प्रकृति से प्राप्त होते हैं। ये अधिकार सरकारो की कृपा पर निभर नही करते और न ही सरकारें उन्हें उपहार के रूप मे प्रदान करती है। सरकारें उन्हें सुरक्षा प्रदान करती है, वे उन्हें समाप्त नही कर सकती। स्पष्ट है कि घोषणा सीमित सरकार की कल्पना करती है असीमित सरकार की नही। घोषणा लोकतान्त्रिक सरकार की कल्पना करती है। उसके अनुसार सरकारें शासितो की सहमति पर आधारित होती है और सहमति लोकतान्त्रिक सरकार का आधार है। घोषणा मे लोकतान्त्रिक सरकार के उद्देश्य भी स्पष्ट है अर्थात् सरकारो का उद्देश्य लोगो के सुख और कल्याण मे वृद्धि करना है। घोषणा लोगो के, अल्पसख्यक समुदाय के नही, क्रान्ति करने के अधिकार को भी स्वीकार करती है। घोषणा के अनुसार जब कभी सरकार लोगो को उत्पीडित करती है अथवा लोगो के जीवन, स्वतन्त्रता और सुख से खिलवाड करती है तो उन्हें उसे बदलने, समाप्त करने और उसके स्थान पर नयी सरकार की स्थापना करने का अधिकार होता है।

6 परिसघ एव उसकी प्रकृति (Confederation and Its Nature)—स्वतन्त्रता की घोषणा स पूव ही ब्रिटेन के साथ युद्ध की आवश्यकताओ और स्वतन्त्रता की वांछनीयता ने उपनिवेशो को एक केन्द्रीय सरकार की आवश्यकता का अहसास करा दिया था। अत दूसरी महाद्वीपीय कांग्रेस ने परिसघ की रूप रेखा तयार करने के लिए 12 जून, 1776 को जॉन डिकिन्सन के नेतृत्व मे एक समिति का निर्माण किया। इस समिति मे प्रत्येक उपनिवेश से एक प्रतिनिधि शामिल किया गया था। यद्यपि समिति ने परिसघ की रूप रेखा एक माह म ही तयार कर ली थी और कांग्रेस ने उसे 17 नवम्बर, 1777 को स्वीकार कर लिया था परन्तु इसे राज्यो के अनुसमथन पर 1 मार्च, 1781 को लागू किया गया था। इतिहास म परिसघ की यह रूप-रेखा ही परिसघ के अन्तर्नियमो (Articles of Confederation) के नाम से प्रसिद्ध है। इन्हें ही सयुक्त राज्य अमरीका का प्रथम सविधान कह

और हिंदू आदि धर्मों के अनुयायी निवास करते है। जाति, भाषा और धम की इतनी अधिक भिन्नताओ के बाद भी वहा न तो जातीय दगे होते है और न जातियो मे धर्मान्धता पायी जाती है। यद्यपि वहां धर्म का प्रभाव है परन्तु वह निर्णायक स्थिति मे नही। जैसाकि लास्की ने कहा है कि "चर्च प्रभावशाली गुट हैं परन्तु निर्णायक नहीं।" अमरीका मे धार्मिक सहिष्णुता की भावना पायी जाती है। नगरीकरण, लागो की खुशहाली और गतिशीलता ने जहा स्थानीय मोह एव वफादारियो, क्षेत्रीय भावनाओ और सामाजिक दरारो को दूर करन मे सहयोग दिया है वहा उन्होंने समरूप सस्कृति और राष्ट्रीय एकता की भावनाओ का विकास करने मे भी सहयोग दिया है। वहा समस्याओ का समाधान व्यापक राष्ट्रीय दृष्टिकोण के आधार पर किया जाता है, सकीर्ण दृष्टिकोण के आधार पर नही किया जाता।

4 विचारधारा (*Ideology*)—अमरीका निवासी व्यक्ति की प्रतिष्ठा और लोकतन्त्र के प्रति वचनबद्ध है। इसका मूल कारण यह है कि यूरोप की जा जातिया यहा आकर बस गयी थी वे समानता और स्वतन्त्रता के प्रति वचनबद्ध थी। उन्होने उस समय स्वशासित और लोकतान्त्रिक सस्थाओ का विकास किया था अर्थात् सविधान का निर्माण किया था। जिस समय फ्रांस मे राजतन्त्र था, रोम में पवित्र साम्राज्य था, कुस्तुनुनिया मे सुल्तान खलीफा था, पीकिंग म स्वग आदेश' का शासन था और जापान मे सन्त साम्राज्य विद्यमान था। अमरीका निवासी व्यक्ति के सुख, कल्याण, विकास और समृद्धि के अतिरिक्त किसी अन्य उच्च मूल्य को स्वीकार नही करते। वे सेना, चच, समुदाय, राज्य आदि सगठनो की आवश्यकता और देन को स्वीकार करते है परन्तु वे इनमे से किसी एक सगठन को मनुष्य से श्रेष्ठ नही समझते। वे साधारण व्यक्ति की साधारण बुद्धि मे विश्वास करते है शासक या किसी एक सत्ताधारी व्यक्ति की श्रेष्ठ बुद्धि मे विश्वास नही करत। यही कारण है कि अमरीका मे नाजी और फासी समूहो की अपील कम है वे शक्ति को ही सन्देह की दृष्टि से देखते है और उस पर नियन्त्रण चाहते है। अमरीकी सविधान द्वारा शासन सत्ता पर लगायी गयी सीमाओ को इसी सन्दभ मे देखा जा सकता है।

अमरीका निवासी सम्पत्ति पर निजी स्वामित्व के पक्ष म हैं। व पूजीवादी अर्थव्यवस्था का समर्थन करते है समाजवादी अथव्यवस्था का नही। उनकी धारणा है कि उनकी खुशहाली और उच्च जीवन स्तर पूंजीवादी अथव्यवस्था की देन है। अत वे इसे बनाये रखना चाहते हैं और इसमें किसी प्रकार का परिवतन नहीं चाहते। उनका विश्वास है कि "अथव्यवस्था का निजी क्षेत्र वह अड्डा है जहा आत्मनिर्भर, ओजस्वी और उद्यमी मनुष्य का विकास होता है।' अमरीका मे भूतपूर्व राष्ट्रपति काल्विन कूलिज ने कहा था कि "अमरीका का काम कारोबार करना है। निस्सन्देह अमरीका के आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक जीवन का स्वरूप सामूहिक है परन्तु वे निजी आरम्भन, निजी उद्यम और निजी स्वामित्व मे ही विश्वास करत है। वे सरकारी सहायता प्राप्त करने मे इच्छुक रहते

स्थापना नही की थी। इसी प्रकार अन्तर्नियमो ने केन्द्र के न्यायपालिका विभाग की भी स्थापना नही की थी यद्यपि कांग्रेस राज्यो के विवादो को निपटाने के लिए न्यायालयो तथा समुद्री डकतियो के विवादो से निपटारे के लिए समुद्री लूट न्यायालयों (Prize Courts) की स्थापना कर सकती थी।

राजस्व (धन) के मामले मे कांग्रेस की स्थिति अत्यधिक शोचनीय थी। उसे राज्यो के नागरिको पर कोई सीधी शक्ति प्राप्त नही थी अर्थात् उसके पास राजस्व के स्वतन्त्र स्रोत नही थे। वह कर नही लगा सकती थी। उसे अन्तर्राज्यीय और विदेशी व्यापार को नियन्त्रित और नियमित करने का कोई अधिकार नही था। वह अपने राजस्व के लिए राज्यो की सदइच्छा पर निर्भर करती थी। वह राज्यो के अंशदानो को निश्चित कर सकती थी परन्तु यदि कोई राज्य अपने अंशदान को नही देता था तो कांग्रेस उसके विरुद्ध कुछ नही कर सकती थी। कांग्रेस दूसरे देशो से सन्धियां तो कर सकती थी परन्तु उसके उत्तरदायित्वो को निभाने के लिए वह राज्यो पर निर्भर करती थी। परिसघ की सबसे बडी कमजोरी यह थी कि अन्तर्नियमो को राज्यो की सहमति से ही परिवर्तित किया जा सकता था। कांग्रेस स्वयं उनमे कोई परिवर्तन नही कर सकती थी।

**7 नये संविधान के निर्माण के विचार (Ideas for the Framing of a New Constitution)**—परिसघ के अन्तर्नियमो की दुर्बलताओ ने जहा एक सुदृढ केन्द्रीय सरकार की आवश्यकता पर बल दिया था वहा उन्होने एक नये संविधान की आवश्यकता का भी अहसास करा दिया था। वाशिंगटन, हैमिल्टन, मेडीसन जैसे राष्ट्रवादी नेता पहले से ही एक सुदृढ केन्द्रीय सरकार का समर्थन कर रहे थे। उन्होने इस बात का प्रचार करना शुरू कर दिया था कि राष्ट्रीय सरकार से रहित राष्ट्र एक भयकर दृश्य बनता चला जा रहा है। उन्होने यह कहना शुरू कर दिया था कि सघ को मिट्टी मे मिलने से बचाने के लिए एक सुदृढ राष्ट्रीय सरकार की आवश्यकता है। राष्ट्रीय सरकार और नये संविधान का विचार उस समय बल पकड गया जब मेरीलैण्ड और वर्जीनिया राज्यो ने जहाजरानी और व्यापार सम्बन्धी मामलो पर एक अन्तर्राज्यीय समझौता किया। इस समझौते ने एक व्यापक अन्तर्राज्यीय समझौते के विचार को जन्म दिया। वर्जीनिया के सुझाव पर सितम्बर 1786 मे अनापोलिस मे एक अन्तर्राज्यीय सम्मेलन का आयोजन भी किया गया। परन्तु इसमे केवल पांच राज्यो के प्रतिनिधियो ने ही हिस्सा लिया। अन्त सम्मेलन फिलाडेल्फिया मे एकत्रित होने की घोषणा करके स्थगित हो गया।

**8 फिलाडेल्फिया सम्मेलन (Philadelphia Convention)**—इसे संवैधानिक सम्मेलन भी कहते हैं। इस सम्मेलन ने ही संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान के प्रारूप को तैयार किया था। सम्मेलन फिलाडेल्फिया मे 'इण्डीपेनडन्स हॉल' मे 14 मई, 1787 से 17 सितम्बर, 1787 तक होता रहा। क्योकि 14 मई

सेनाओ के निर्माण, मुद्रा, बैंकिंग व्यवस्था न्यायालय आदि प्रश्नो तक सीमित थे। परन्तु जब फ्रास के साथ सप्तवर्षीय युद्ध (1756–1763) म इगलैण्ड की आर्थिक स्थिति बिगड गयी तो उसन अपनी आर्थिक स्थिति को सुधारने के लिए उपनिवेशो पर कर लगाना शुरू कर दिया और व्यापार का नियन्त्रित करना शुरू कर दिया। क्योंकि इगलण्ड की ससद म उपनिवेशो का कोई प्रतिनिधित्व नही था अत उन्होने इगलैण्ड की नीतियो का यह कह कर विरोध करना शुरू किया कि "प्रतिनिधित्व के बिना कोई कर नही।" (No taxation without representation) जब ब्रिटेन न इगलैण्ड के निर्माताओ की सहायता के लिए उपनिवेशो के व्यापार पर एकाधिकार स्थापित करने की कोशिश की और चीजो के निर्यात पर, विशेषकर ऊन की बनी वस्तुओ और लोहे के निर्माण पर, प्रतिबन्ध लगा दिय तो विवादा ने अवज्ञा और सघर्ष का रूप ग्रहण कर लिया। सम्राट जाज III की दमनकारी नीति ने जहा इगलैण्ड के साथ सघर्ष को उग्र बना दिया वहा उपनिवेशो म "सयुक्त मोर्चे" की भावनायें भी पैदा कर दी। सन् 1773 की "बास्टन चाय पार्टी" की घटना ने जहा ब्रिटिश सरकार को उत्तेजित किया वहा विद्रोहियो ने पत्र व्यवहार समितियो (Committees of Correspondence) द्वारा मैसाचुसेट्स के नागरिकों को सगठित करने का प्रयास किया। सैम्युअल एडम्स ने सन् 1772 म बोस्टन म पहली पत्र व्यवहार समिति का निर्माण किया था। धीरे धीरे ये समितिया सारे मैसाचुसेट्स मे सगठित की गयी। इन पत्र व्यवहार समितियो ने न केवल सूचना केन्द्रो के रूप मे काय किया, बल्कि आधुनिक राजनीतिक दलो की भाति नागरिका को सगठित भी किया और अन्य उपनिवेशो को एक दूसरे के निकट लाने का प्रयास भी किया। इन समितियो ने ही महाद्वीपीय काग्रेस को सगठित करने मे सहयोग दिया।

3 प्रथम महाद्वीपीय काग्रेस (First Continental Congress)—उपनिवेशो के इगलैण्ड के साथ सम्बन्धो पर विचार करने के लिए 17 जून, 1774 को मैसाचुसेटस ने सभी उपनिवेशों को फिलाडेलफिया म एक काग्रेस म इकट्ठा होने के लिये निमन्त्रण दिया। जाजिया को छोडकर अन्य सभी उपनिवेशो न काग्रेस मे अपने प्रतिनिधियो को नियुक्त किया। इन प्रतिनिधियो को उपनिवेशा मे विद्यमान पत्र व्यवहार समितियो ने अथवा विधान सभाओ ने (जिनम क्रातिकारियो का प्रभाव था) नियुक्त किया था। इस तरह फिलाडेल्फिया मे 5 सितम्बर, 1774 को पहली महाद्वीपीय काग्रेस का आयोजन किया गया। इस काग्रेस ने अधिकारो की एक घोषणा (Declaration of Rights) तैयार की तथा ब्रिटिश सम्राट को दमनकारी कानूनो को रद्द करने के लिए एक याचिका पेश की जिसे ठुकरा दिया गया इसने ही ब्रिटिश माल के बहिष्कार की नीति का निर्माण किया और उसकी देखरेख के लिए तथा दमनकारी कानूनो के विरुद्ध उपनिवेशो की भावनाओ को बनाये रखने के लिए एक 'महाद्वीपीय एसोसियेशन' का निर्माण किया। महाद्वीपीय काग्रेस न स्थगित होने से पूव 1775 मे पुन मिलने की घोषणा की।

जैक्सन का सचिव निर्वाचित किया। गूवन्यूंर मौरिस ने संविधान के प्रारूप को लिपिबद्ध किया।

सम्मेलन की कार्यवाही को गुप्त रखा गया था। उसकी कार्यवाही का कोई सरकारी रिकार्ड नहीं रखा गया। इसकी कार्यवाही के सम्बन्ध में जो भी रिकार्ड आज उपलब्ध है वह इसके सदस्यों की निजी डायरियों, लेखों और टिप्पणियों से एकत्रित किया गया है। सम्मेलन की कार्यवाही के सम्बन्ध में जेम्स मैडिसन की टिप्पणियां ही सूचना के मूल स्रोत रही है। इनके अनुसार सम्मेलन में किसी विषय पर निर्णय लेने के लिए साधारण बहुमत ही पर्याप्त था। सम्मेलन में प्रत्येक राज्य का एक मत था क्योंकि सम्मेलन में 12 राज्यों के प्रतिनिधि ही शामिल हुए थे अत किसी विषय पर कुल 12 मत होते थे और निर्णय के लिए केवल 7 मतों की आवश्यकता होती थी।

फिलाडेल्फिया सम्मेलन का "एक मात्र और स्पष्ट उद्देश्य परिसंघ के अन्तर्नियमों में सुधार करना था।" परन्तु प्रतिनिधि अपने आपको सुधारों तक ही सीमित नहीं रखना चाहते थे, वे ऐसी संघीय सरकार की स्थापना करना चाहते थे जो कार्य कर सके। अत उन्होंने सम्मेलन में इसी मनोदशा से कार्य किया। इस सम्बन्ध में सम्मेलन के समक्ष वर्जीनिया योजना और न्यू जर्सी योजना के नाम से कुछ योजनायें प्रस्तुत की गयी थी जिन पर सम्मेलन ने विचार-विमर्श भी किया था। जहां वर्जीनिया योजना में (जिसे मैडिसन के नेतृत्व में तैयार किया गया था) एक पूर्णत नवीन दस्तावेज तैयार किया गया था वहां न्यूजर्सी योजना में (जिसे विलियम पैटरसन के नेतृत्व में तैयार किया गया था) परिसंघ के अन्तर्नियमों में सुधार की व्यवस्था की गयी थी। इसमें राज्यों के हितों को सुरक्षित रखा गया था। सम्मेलन ने न्यूजर्सी योजना को अस्वीकार कर दिया परन्तु उसने संविधान के जिस प्रारूप को स्वीकार किया वह वर्जिनिया योजना पर भी आधारित नहीं था। विवाद के मुद्दे इतने अधिक थे कि राष्ट्रवादियों को राज्यवादियों से अनेक प्रकार के समझौते करने पड़े। परिणामस्वरूप संविधान का जो प्रारूप तैयार हुआ वह "समझौते की गठरी" (A Bundle of Compromises) मात्र था। इन समझौतों को डॉक्टर जॉनसन के नेतृत्व में तैयार किये गये कनक्टीकट समझौते में प्रस्तुत किया गया था। 26 जुलाई, 1787 तक प्राय सभी विवादास्पद मुद्दों पर समझौता हो चुका था। अत संविधान की शैली को सुधारने और उसके अनुच्छेदों के क्रम को निर्धारित करने के लिए गूवर्यूंर मौरिस के नेतृत्व में एक कमेटी आफ स्टाइल का निर्माण किया गया। कमेटी द्वारा प्रस्तुत संविधान के प्रारूप को 15 सितम्बर, 1787 को स्वीकार कर लिया गया। 17 सितम्बर, 1787 को सम्मेलन में उपस्थित 42 सदस्यों में से 39 ने संवैधानिक दस्तावेज पर हस्ताक्षर कर दिये। इसके बाद सम्मेलन स्थगित हो गया।

उपयोग करने लगे। अनेक राज्यों ने अपने-अपने संविधानों का निर्माण भी किया। सात राज्यों के संविधानों में अधिकार-पत्र को जोड़ा गया था। कुछ राज्यों में व्यवस्थापिका का स्वरूप द्वि-सदनात्मक और कुछ में एक सदनात्मक था। गवर्नरों का लोगों या विधान सभाओं द्वारा निर्वाचन होता था। राज्यों ने अपने-अपने न्यायालयों का भी विकास कर लिया था।

5 स्वतन्त्रता की घोषणा (Declaration of Independence)—स्वतन्त्रता की घोषणा को दूसरी महाद्वीपीय कांग्रेस ने 4 जुलाई, 1776 को स्वीकार किया था। इस घोषणा की विशेषता यह है कि इसमें "संयुक्त राज्य अमरीका" शब्द का प्रयोग पहली बार किया गया था। इससे पूर्व 'संयुक्त उपनिवेश' शब्द का प्रयोग किया जाता रहा था। इस घोषणा के प्रमुख पहलू निम्न हैं—

> " हम इन सत्यों को स्वयं सिद्ध मानते हैं कि सभी मनुष्य समान उत्पन्न होते हैं। उन्हें उनके स्रष्टा ने कुछ अदेय अधिकार दिए हैं। इन अधिकारों में जीवन, स्वतन्त्रता और सुख की प्राप्ति के अधिकार शामिल हैं। इन अधिकारों को सुरक्षित रखने के लिए ही मनुष्यों में सरकारों की स्थापना की जाती है। सरकारें शासितों की सहमति से ही अपनी न्यायोचित शक्तियों को प्राप्त करती हैं। जब कभी किसी प्रकार की सरकार इन उद्देश्यों को नष्ट करती है तो लोगों का अधिकार है कि वे उसे बदल दें या उसे समाप्त कर दें और नयी सरकार की स्थापना करें तथा 'उसे ऐसे सिद्धान्तों पर आधारित करें और उसकी शक्तियों को ऐसे संगठित करें कि उन्हें अपनी सुरक्षा और सुख की अधिक आशा रहे।'' "ये संयुक्त उपनिवेश पृथक और स्वतन्त्र राज्य हैं और अधिकार से उन्हें ऐसा होना चाहिए। वे ग्रेट ब्रिटेन के प्रति भक्ति से मुक्त हो चुके हैं। उनमें और ग्रेट ब्रिटेन में सभी राजनीतिक सम्बन्ध समाप्त हो चुके हैं और उन्हें समाप्त हो जाना चाहिए। पृथक् और स्वतन्त्र राज्यों के रूप में उन्हें युद्ध की घोषणा करने शान्ति स्थापित करने, व्यापार करने और उन सभी कार्यों और चीजों को करने का अधिकार हैं जो स्वतन्त्र राज्यों को करने का अधिकार होता है।"

अमरीकी स्वतन्त्रता की उपर्युक्त घोषणा अनेक दृष्टिकोणों से महत्वपूर्ण है। प्रथम, इसमें पहली बार "संयुक्त राज्य अमरीका" शब्द का प्रयोग किया गया था। यह तथ्य ही विश्व को एक "नये राष्ट्र के जन्म का प्रमाणपत्र" था। दूसरे, स्वतन्त्रता की घोषणा संयुक्त राज्य अमरीका के लोगों ने एक इकाई के रूप में की

1789 के प्रथम बुधवार को राष्ट्रपति निर्वाचक अपने-अपने राज्यो की राजधानी म एकत्रित होकर राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए मतदान करें यह भी निश्चित किया गया, कि मार्च के प्रथम बुद्धवार को नयी सरकार का उद्घाटन कराया जाये निर्वाचन निश्चित समय पर कराये गये। सीनेट के 22 और प्रतिनिधि सदन के 59 सदस्यो का निर्वाचन किया गया। नयी सरकार के अधीन काग्रेस का पहला अधिवेशन 4 मार्च, 1789 को वाल स्ट्रीट मे इन्डीपेंडेन्स हाल मे शुरू हुआ। इस दिन काग्रेस मे गणपूर्ति का अभाव था। अत उसने वास्तव मे 6 अप्रैल, 1789 को काय करना शुरू किया। काग्रेस के दोनो सदनो के सयुक्त अधिवेशन म राष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचन मतो को गिना गया। वाशिगटन सवसम्मति से राष्ट्रपति चुने गये। वाशिगटन ने 30 अप्रैल 1789 का राष्ट्रपति पद को ग्रहण किया। इस तरह 1789 मे नये सविधान के अन्तगत सयुक्त राज्य अमरीका की सरकार ने काय करना शुरू कर दिया। हागवुड के अनुसार "यह हमारी समकालीन सस्कृति का प्रथम आश्चय है।"

## अमरीका के सविधान के अध्ययन का महत्त्व
## (Importance of Study of American Constitution)

शासन के सिद्धान्त और व्यावहारिक जीवन के क्षेत्र मे अमरीका के सविधान की इतनी अधिक देन है कि उसके अध्ययन का महत्त्व स्वय सिद्ध है। उदाहरणत आधुनिक विश्व मे सविधानो की लिखित परम्परा को अमरीका के सविधान ने शुरू किया है। सन् 1787 का फिलाडेल्फिया सम्मेलन आधुनिक समय मे पहला सवैधानिक सम्मेलन था जिसने अमरीकी सविधान के प्रारूप का तैयार किया था। दूसरे, अमरीकी सविधान विश्व का सबसे कठोर सविधान होते हुए भी एक गतिशील सविधान रहा है। सविधान की कठोरता अथात सशोधन विधि की कठोरता ने उसके विकास मे कोई बाधा प्रस्तुत नही की। सवैधानिक परम्पराओ, न्यायिक व्याख्याओ और सविधियो ने उसे समयानुकूल बना दिया है। तीसरे, अमरीकी सविधान सर्वोच्च है। केन्द्रीय और राज्य सरकारें उसकी उल्लघना नही कर सकती। न्यायालय रूपी पहरेदार सविधान की सर्वोच्चता की निरन्तर रक्षा करता रहता है। जब कभी केन्द्रीय या राज्य सरकार का कानून या आदेश सविधान की उल्लघना करता है तो न्यायालय उसे अवैध घोषित कर रद्द कर देता है। अमरीकी सविधान की ये विशेषतायें ही उसके अध्ययन के महत्त्व को स्पष्ट कर देती है। इसके अतिरिक्त अमरीकी सविधान ने अनेक सिद्धान्तो को पहली बार व्यावहारिक रूप प्रदान किया है जिससे उसका अध्ययन और भी महत्त्वपूर्ण बन जाता है। शक्ति पृथक्करण अवरोध और सन्तुलन सघवाद, न्यायिक सर्वोच्चता, सीमित शासन (सरकार), अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली, नागरिक अधिकार (अधिकार पत्र) जैसे ऐसे सिद्धान्त

जाता है। इसमे कुल 13 अर्तनियम(अनुच्छेद) थे। अमरीका का शासन परिसघ के अर्तनियमो के अधीन मार्च, 1781 से अप्रैल, 1789 तक सचालित होता रहा था जब नये सविधान को लागू किया गया।

परिसघ के अर्तनियमो ने एक 'चिरस्थायी सघ' की स्थापना अवश्य की थी परन्तु उसका स्वरूप सार्वभौम राज्यो की एक "मैत्री लीग" से बढकर नहीं था। अर्तनियम II के अनुसार सम्प्रभुता राज्यो मे निहित थी परिसघ म नही। अर्तनियमो ने एक काग्रेस की स्थापना अवश्य की थी जिसकी स्थिति दूसरी महाद्वीपीय काग्रेस से केवल इस दृष्टिकोण स भिन्न थी कि उसकी शक्तियो का वैधानिक अधिकार था अन्यथा अर्तनियमो ने किसी सगठित एव सुनिश्चित केन्द्रीय सरकार की स्थापना नहीं की थी। अर्तनियमो ने सरकार के जिस ढाचे को स्थापित किया था वह अत्यधिक ढीला और कमजोर था। अर्तनियमो ने एक काग्रेस की स्थापना की थी परन्तु उसका स्वरूप एक राष्ट्रीय विधानसभा जैसा नही था। काग्रेस का कार्यकाल एक वर्ष था। काग्रेस एकसदनात्मक व्यवस्थापिका थी। उसके सदस्यो को अमरीका के नागरिको द्वारा निर्वाचित नही किया जाता था बल्कि उन्हे राज्य विधान सभाओ द्वारा चुना जाता था। इस तरह काग्रेस के सदस्य राज्यो के प्रतिनिधि होते थे नागरिको के नही। वे काग्रेस म राज्यो के आदेशानुसार मतदान करते थे। उन्हे वेतन भत्ते आदि राज्यो से प्राप्त होत थे और राज्य उन्हे किसी समय वापस बुला सकता था। इस तरह काग्रेस राज्यो के राजदूतो की एक सभा थी। यद्यपि प्रत्येक राज्य काग्रेस मे 2 से 7 प्रतिनिधियों को भेज सकता था परन्तु उसमे प्रत्येक राज्य का एक ही मत होता था।

काग्रेस की शक्तिया अत्यधिक सीमित थी। राज्यो ने उसे कुछ विशिष्ट शक्तियाँ ही प्रत्यायोजित की थी। वह युद्ध और शान्ति की घोषणा कर सकती थी, विदेशो से सन्धियाँ और समझौते कर सकती थी, राजदूतो को नियुक्त कर सकती थी, विदेशो से ऋण ले सकती थी, मुद्रा, डाक, तार, नाप तौल आदि विषयो पर कानूनो का निर्माण कर सकती थी, आदि। इस पर भी काग्रेस और राज्य विधान सभाओ मे शक्तियो का स्पष्ट विभाजन नही था। परिणामस्वरूप काग्रेस और राज्यो मे अनेक विवाद उत्पन्न हो गये। काग्रेस की सबसे बडी कमजोरी यह थी कि वह कानूनो का निर्माण तो कर सकती थी परन्तु उन्हे लागू करने के लिए उसकी कोई स्वतन्त्र निकाय अर्थात् कार्यपालिका नही थी। वे अपने कानूनो को राज्य के माध्यम से ही लागू करवा सकती थी। इस तरह काग्रेस के कानूनो की क्रियान्विति राज्यो के सहयोग पर निर्भर करती थी। यह सत्य है कि काग्रेस अपने कार्यकारी कार्यों के सम्पादन के लिए आवश्यकतानुसार और अपने निर्देशन मे समितियाँ और नागरिक पदाधिकारियो को नियुक्त कर सकती थी परन्तु परिसघ के अर्तनियमो ने केन्द्र के किसी स्वतन्त्र कार्यपालिका विभाग (राष्ट्रपति) का

# 2

# अमरीका के संविधान की प्रमुख विशेषतायें

## (Main Features of the Constitution of America)

अमरीका के सविधान की प्रमुख विशेषतायें निम्न है —

**1 लिखित एव निर्मित सविधान**—अमरीका का सविधान एक लिखित प्रलेख है। इसके प्रारूप को फिलाडेल्फिया मे आयोजित एक सम्मेलन ने सितम्बर 1787 मे तैयार किया गया था। राज्यो का अनुसमर्थन मिलने बाद इसे 1789 मे लागू किया गया। इस तरह अमरीका का सविधान एक निर्मित सविधान है। आधुनिक समय के लिखित एव निर्मित सविधानो मे यह सबसे पुराना सविधान है। वस्तुत प्रजातान्त्रिक सविधानो का लिखित प्रचलन अमरीका सविधान से ही शुरू हुआ है, उससे पूर्व सविधानो का स्वरूप, ब्रिटेन के सविधान की भाति, अलिखित होता था। **ग्लैडस्टोन** ने ठीक कहा है कि "अमरीकी सविधान मानव जाति की आवश्यकता तथा मस्तिष्क से उत्पन्न किसी निश्चित समय की सर्वाधिक आश्चर्यपूर्ण कृति है।"

सविधान के लिखित होने का यह कदापि अर्थ नही कि उसमे विकास की गु जाइश नही अथवा उसमे रूढिया, सवैधानिक सशोधनो, सविधियो या न्यायिक व्याख्याओ द्वारा विकास की सम्भावना नही। कोई भी सविधान लिखित होते हुए भी पूर्णत लिखित नही हो सकता क्योकि समय परिस्थिति और आवश्यकतानुसार उसमे परिवर्तन या सशोधन होते रहते है। कुछ सवैधानिक रूढियो (परम्पराओ) का भी विकास होता रहता है जो कानून की सूखी हड्डियो पर मांस चढाने का कार्य करती है। अमरीका मे यही हुआ है। सीनेटोरियल शिष्टाचार, मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था, राष्ट्रपति का प्रत्यक्ष निर्वाचन दलीय व्यवस्था कुछ ऐसी ही परम्परायें हैं जिनका अमरीका मे विकास हुआ है। इन सवैधानिक परम्पराओ का प्रभाव सविधान की धाराओ की भाति होता है। इसी प्रकार कोई भी सविधान अलिखित होते हुए भी पूर्णत अलिखित नही होता। उसमे भी अनेक बातों को सविधियो

1787 को सम्मेलन में उपस्थित होने वाले प्रतिनिधियों की संख्या पर्याप्त नहीं थी अतः वे हॉल में प्रतिदिन एकत्रित होते और स्थगित हो जाते। ग्यारह दिन बाद गणपूर्ति होने पर ही सम्मेलन 25 मई, 1787 को शुरू हुआ। कांग्रेस ने सम्मेलन में भाग लेने के लिए सभी राज्यों से प्रतिनिधियों को नियुक्त करने के लिए कहा था, परन्तु 12 राज्यों ने ही अपने प्रतिनिधियों को नियुक्त किया। रोड द्वीप ने अपने प्रतिनिधियों को नियुक्त करने से इनकार कर दिया। सम्मेलन में भाग लेने वाले प्रतिनिधियों को राज्यों की विधान सभाओं अथवा गवर्नरों द्वारा नियुक्त किया गया था, उन्हें राज्यों की जनता द्वारा निर्वाचित नहीं किया गया था। प्रत्येक राज्य सम्मेलन में 2 से 7 प्रतिनिधि नियुक्त कर सकता था। बारह राज्यों ने सम्मेलन में कुल 74 प्रतिनिधियों को नियुक्त किया था। इनमें केवल 55 प्रतिनिधि ही सम्मेलन में उपस्थित हुए थे, बयालीस (42) प्रतिनिधियों ने सम्मेलन की कार्यवाही में सक्रिय भाग लिया था। सम्मेलन की बैठकों में औसतन उपस्थिति 30 प्रतिनिधियों की होती थी। सम्मेलन ने संविधान के जिस प्रारूप को तैयार किया था उस पर केवल 39 प्रतिनिधियों ने हस्ताक्षर किये थे यद्यपि सम्मेलन के अंतिम दिन उपस्थित होने वाले प्रतिनिधियों की संख्या 42 थी। सर्वश्री एलब्रिज गैरी, मैसन और रैनडोल्फ ने संविधान के प्रारूप पर हस्ताक्षर करने से इनकार कर दिया था।

फिलाडेल्फिया सम्मेलन में उपस्थित होने वाले प्रतिनिधियों को भिन्न-भिन्न संज्ञायें दी गई हैं। जैफरसन के लिए यह 'देव पुरुषों की सभा थी" जबकि चार्ल्स बियर्ड के लिए यह "धनिक, कुलीन और योग्य वर्ग की सभा थी।" यह सत्य है कि सम्मेलन में भाग लेने वाले प्रतिनिधि व्यावसायिक और सम्पत्तिशाली वर्गों से ही सम्बन्ध रखते थे और उनमें किसानों, छोटे व्यापारियों और निर्धन वर्गों का कोई प्रतिनिधि शामिल नहीं था फिर भी यह तो स्वीकार करना होगा कि इसमें सूझबूझ वाले राष्ट्रवादी नेता शामिल थे और सम्मेलन "प्रथम अमरीकी ब्रेन ट्रस्ट" था (The first American brain trust) सम्मेलन में भाग लेने वाले प्रमुख प्रतिनिधि थे जार्ज वाशिंगटन, जेम्स मैडिसन, एडमन्ड रैनडोल्फ, जार्ज मैसन, बेन्जेमिन फ्रेंकलिन, राबर्ट मौरिस, जेम्स विल्सन, गूवर्नूर मौरिस (Gouverneur Morris), जॉन रटलेज, रोजर शर्मन चार्ल्स पिंकने, आलिवर एल्सवर्थ विलियम सम्युअल जॉनसन, अलेक्जेण्डर हैमिल्टन, विलियम पेटरसन आदि। आश्चर्य की बात यह है कि फिलाडेल्फिया सम्मेलन में स्वतन्त्रता की घोषणा (Declaration of Independence) पर हस्ताक्षर करने वाले 56 व्यक्तियों में से केवल 8 व्यक्ति ही उपस्थित थे। फिलाडेल्फिया सम्मेलन में क्रांति के जो प्रमुख नेता अनुपस्थित थे वे हैं पैट्रिक हैनरी, सैम्युअल एडम्स, जॉन एडम्स, जान हैनकॉक, टॉम पेन और थॉमस जफरसन। सम्मेलन ने सर्वसम्मति से जार्ज वाशिंगटन को अपना अध्यक्ष और मेजर विलियम

अमरीकी संविधान की विलक्षणता यह है कि यह दो असंशोधनीय धाराओं की बात करता है। उदाहरणत सम्बन्धित राज्य की विधान सभा की सहमति के बिना किसी राज्य को विभाजित नहीं किया जा सकता और न दो या दो से अधिक राज्यों या कुछ क्षेत्रों को मिलाकर किसी नये राज्य का निर्माण किया जा सकता है। दूसरे, राज्य की सहमति के बिना सीनेट में किसी राज्य के समान प्रतिनिधित्व की व्यवस्था में कोई संशोधन नहीं किया जा सकता। अमरीकी संविधान की यह विशेषता भारतीय संविधान के ठीक विपरीत है। भारत में अनुच्छेद 3 के अनुसार संसद कानून द्वारा नये राज्यों का निर्माण कर सकती है दो या दो से अधिक राज्यों को या उनके क्षेत्रों को मिला सकती है किसी राज्य के क्षेत्र को कम या अधिक कर सकती है या राज्य के नामों में परिवर्तन कर सकती है। अमरीका में इस प्रकार के परिवर्तन कठिन है।

**4 संविधान की सर्वोच्चता**—अमरीकी संविधान देश का सर्वोच्च कानून है। कांग्रेस अथवा राज्य विधान सभाओं द्वारा बनाये गये सभी कानून उसके अधीन है। यदि कोई कानून या सन्धि या कार्यपालिका आदेश संविधान की धाराओं के विपरीत होता है तो न्यायालय उसे उस मात्रा में अवैध घोषित कर देता है जिस मात्रा में वह संविधान की उल्लंघना करता है। अनुच्छेद VI खण्ड 2 में संविधान की सर्वोच्चता को इन शब्दों में रेखांकित किया गया है—

"यह संविधान और उसके अनुसार बनाये गये संयुक्त राज्य के कानून और संयुक्त राज्य की सत्ता के अधीन की गयी या की जाने वाली सभी सन्धियाँ देश का सर्वोच्च कानून होगी और प्रत्येक राज्य के न्यायाधीश उन्हें मानने के लिए बाध्य है चाहे वे किसी राज्य संविधान या उसके कानून के विपरीत ही क्यों न हो।"

**5 समझौतावृत्ति पर आधारित**—अमरीकी संविधान "समझौतों की गठरी" है। यह समझौतावृत्ति पर आधारित है। इसके निर्माण में मध्य मार्ग को अपनाया गया है। फिलाडेल्फिया सम्मेलन में राज्यों के जिन प्रतिनिधियों ने हिस्सा लिया था उनके न केवल भिन्न भिन्न हित थे बल्कि वे उन्हें संविधान में सुनिश्चित भी करना चाहते थे। उदाहरणत उत्तर और दक्षिण, बड़े और छोटे राज्यों, सघवादियों (राष्ट्रवादियों) और राज्यों के अधिकारों का समर्थन करने वालों तथा जन प्रभुता का समर्थन करने वालों और उस पर सन्देह व्यक्त करने वालों के अपने अपने हित थे। यदि उद्योग प्रधान उत्तर केन्द्र सरकार को वाणिज्य पर नियन्त्रण करने या उसका नियमन करने का अधिकार देना चाहता था तो कृषि प्रधान दक्षिण इस सन्देह की दृष्टि से देखता था। इसके अतिरिक्त दक्षिण की कृषि 'दासता' पर आधारित थी और वह दासता को बनाये रखना चाहता था। परिणामस्वरूप संविधान में दोनों को सन्तुष्ट करने का प्रयास किया गया। जहाँ केन्द्र को वाणिज्य के नियन्त्रण और नियमन का अधिकार दिया गया वहां उसे निर्यात कर लगाने से

9 अनुसमर्थन प्रक्रिया—फिलाडेल्फिया सम्मेलन एक प्रभुत्वसम्पन्न संवैधानिक सभा नहीं थी। उसके द्वारा तैयार किए गए संविधान के प्रारूप को राज्यों के अनुसमर्थन के बाद ही लागू किया जा सकता था। फिलाडेल्फिया सम्मेलन ने अनुसमर्थन की जिस प्रक्रिया का सुझाव दिया उसके तीन पहलू थे। (i) कांग्रेस बिना विचार-विमर्श के दस्तावेज को राज्यों के अनुसमर्थन के लिए भेज दे, (ii) राज्यों में दस्तावेज पर विचार-विमर्श लोगों द्वारा निर्वाचित विशेष सम्मेलनों में किया जाये, (iii) संविधान को लागू करने के लिए 9 राज्यों के सम्मेलनों की सहमति प्राप्त समझी जाये। अनुसमर्थन प्रक्रिया सम्बन्धी इन सुझावों के पीछे संविधान निर्माताओं की मंशा यह थी कि परिसंघीय अनुच्छेदों और संविधान में भेदों पर बल दिया जाये और यह सिद्ध किया जाये कि संविधान और संघ "लोगों के संगठन हैं राज्यों के नहीं।"

10 राज्यों द्वारा संविधान का अनुसमर्थन—कांग्रेस ने एक प्रस्ताव द्वारा 28 सितम्बर, 1787 को संविधान के प्रारूप को राज्य विधान सभाओं के पास भेज दिया जिन्होंने 1787-88 के शीतकाल में अनुसमर्थन सम्मेलनों के लिए निर्वाचन कराये। राज्यों के अनुसमर्थन सम्मेलनों में प्रतिनिधियों की संख्या अलग-अलग थी। जहां डेलावेयर सम्मेलन में प्रतिनिधियों की संख्या केवल 30 थी वहां मैसाचुसेट्स सम्मेलन में उनकी संख्या 355 थी। सर्वप्रथम डेलावेयर सम्मेलन ने 7 दिसम्बर, 1787 को सर्वसम्मति से संविधान का अनुसमर्थन कर दिया। जून, 1788 तक 9 राज्यों के सम्मेलनों ने संविधान का अनुसमर्थन कर दिया था परन्तु अभी तक वर्जीनिया और न्यूयार्क जैसे दो बड़े राज्यों ने उसका अनुसमर्थन नहीं किया था। इन राज्यों में विवाद का मुख्य मुद्दा संविधान में अधिकार पत्र के उल्लेख का अभाव था। हैमिल्टन, जेम्स मैडिसन और जे जैसे राष्ट्रवादियों ने इन राज्यों का विशेषकर न्यूयार्क राज्य का, अनुसमर्थन प्राप्त करने के लिए "द फेडरेलिस्ट" (The Federalist) नाम से अनेक लेख लिखे। संघवादियों ने इस बात का भी आश्वासन दिया कि नयी सरकार के संगठित होते ही अधिकार-पत्र को संशोधनों द्वारा जोड़ दिया जायेगा। परिणामस्वरूप वर्जीनिया ने 21 जून, 1788 को और न्यूयार्क ने 26 जुलाई, 1788 को संविधान का अनुसमर्थन कर दिया। रोड द्वीप ने भी, जिसने फिलाडेल्फिया सम्मेलन में अपने प्रतिनिधियों को नियुक्त नहीं किया था, 29 मई, 1790 को संविधान का अनुसमर्थन कर दिया। उत्तरी कैरोलीना ने 21 नवम्बर, 1789 को संविधान का अनुसमर्थन पहले ही कर दिया था।

11 नये संविधान के अधीन सरकार का निर्माण—राज्यों के अनुसमर्थन प्राप्त होने के बाद कांग्रेस ने 13 सितम्बर, 1788 को न्यूयार्क को नये राज्य की राजधानी घोषित कर दिया। यह निश्चित किया गया कि राष्ट्रपति निर्वाचकों के निर्वाचन को जनवरी, 1789 के प्रथम बुधवार को सम्पन्न कराया जाये और फरवरी

कानून की उचित प्रक्रिया के बिना लोगो को उनके जीवन, स्वतन्त्रता और सम्पत्ति से वंचित नही किया जा सकता। अधिकार पत्र स्वय म एक प्रतिबन्ध है। संविधान की य सभी व्यवस्थायें—शक्तियो का गिनाया जाना, कुछ शक्तियो का निषिद्ध किया जाना आदि व्यवस्थायें सीमित सरकार की द्योतक है। संविधान की अन्य अनेक व्यवस्थाये भी—संविधान का लिखित, कठोर एव सर्वोच्च स्वरूप, शक्ति पृथक्करण, बिल ऑफ अटेण्डर और कार्योत्तर कानून का निषेध, नियत कालिक निर्वाचन और पदाधिकारियो का भिन्न भिन्न कार्यकाल, सेना पर नागरिक नियन्त्रण आदि व्यवस्थायें भी—सीमित सरकार की अभिव्यक्ति है। मुनरो ने ठीक कहा है कि "अमरीकी संविधान संवैधानिक सीमाओ के सिद्धात पर आधारित संविधान है।"

8 सघीय व्यवस्था—सयुक्त राज्य अमरीका, जैसाकि एम जे सी विले ने कहा है, "भावना म, जीवन पद्धति मे और संविधान मे एक सघीय देश है।" यद्यपि अमरीकी संविधान मे कही भी "सघ" शब्द का प्रयोग नही किया गया फिर भी वह सघीय व्यवस्था का आदर्श उदाहरण है। विश्व के सघीय देशो के संविधानो म अमरीका का संविधान ही पहला संविधान है जिसने देश मे सघीय शासन व्यवस्था को लागू किया। अमरीका का अनुसरण करते हुए ही कनाडा, स्विटजरलण्ड, आस्ट्रेलिया, सोवियत सघ, भारत आदि देशो ने सघीय व्यवस्था को अपनाया। अमरीका सघीय शासन व्यवस्था का जनक है।

वर्तमान समय मे अमरीकी सघ के एकको की कुल सख्या 50 है। प्रारम्भ मे इसके एकको की सख्या केवल 13 थी। अलास्का 1958 म और हवाई 1959 मे अमरीकी सघ मे शामिल हुए थे।

अमरीकी सघीय व्यवस्था मे व सब गुण पाये जाते है जो अन्य सघीय व्यवस्थाओ मे पाये जाते है। उदाहरणार्थ अमरीका म दोहरी शासन व्यवस्था है—एक सघ सरकार की और दूसरी राज्य सरकारों की। दोनो अपनी शक्तियो को संविधान से प्राप्त करती है। दूसरे अमरीका म शक्तियो को सघ सरकार और एकको (राज्यो) की सरकारो म विभाजित किया गया है। शक्तियो का विभाजन 'गणना और अवशेष" के सिद्धान्त पर किया गया है अर्थात् सघ सरकार की शक्तियो का संविधान मे गिनाया गया है और शेष शक्तियाँ राज्यो के पास है अर्थात् अवशिष्ट शक्तियाँ राज्य के पास है। तीसरे, अमरीका मे सर्वोच्च न्यायालय के रूप म एक स्वतन्त्र और निष्पक्ष न्यायालय है जो संविधान और नागरिको के अधिकार पत्र के अभिभावक और सरक्षक के रूप म काय करता है। चौथे, सवैधानिक सशोधनो म राज्य विधान सभाओ की निर्णायक भूमिका है। पाँचवें, संविधान सघ के एकको को सीनेट म समान प्रतिनिधित्व प्रदान करता है और उनको एकता और अखण्डता का आश्वासन भी देता है। किसी राज्य की सहमति के बिना उसके

है जिन्हे अमरीका के सविधान मे पहली बार व्यावहारिक रूप प्रदान किया । (इन सब सिद्धान्तो की विस्तृत व्याख्या आगे अध्याय दो तथा अन्य सम्बन्धित अध्यायो मे विस्तारपूर्वक की गयी है। अत उनके अध्ययन के लिए उन्ही अध्यायो का अध्ययन कीजिए । उन्हे यहा दोहराने से कोई लाभ नही ।)

## समीक्षा प्रश्न

1 सयुक्त राज्य अमरीका के सवधानिक विकास का सक्षिप्त वरान कीजिए ।

2 सयुक्त राज्य अमरीका की स्वतन्त्रता की घोषणा' के सवैधानिक महत्त्व का विश्लेषण कीजिए। इसन 1789 के सविधान को किस सीमा तक प्रभावित किया है ?

3 सयुक्त राज्य अमरीका के सविधान के अध्ययन का क्या महत्त्व है ?

4 परिसघ के अन्तर्नियम अपने उद्देश्यो को प्राप्त करने मे क्या असफल रहे ? सन् 1789 के सविधान मे परिसघ की त्रुटियो को किस प्रकार दूर किया गया है ?



आवश्यक समझते थे वहाँ उन्हें इस बात का अहसास था कि शासन सावयव एकता है और उसकी सफलता शासनांगों के पारस्परिक सहयोग पर निर्भर करती है। अतः उन्होंने संविधान में शक्तियों के पृथक्करण के साथ अवरोध और सन्तुलन की व्यवस्था को भी स्थापित कर दिया। अवरोध और सन्तुलन की व्यवस्था ही शासनांगों को जोड़ने और मिलाने का कार्य करती है, प्रत्येक अंग को दूसरे दो अंगों के अन्य क्षेत्र में भाग लेने उनके कार्यों को अवरुद्ध करने या रोकने या विफल करने की शक्ति प्रदान करती है। यह व्यवस्था जहाँ शासनांगों की पारस्परिक निर्भरता को सुनिश्चित करती है वहाँ यह, जैसाकि एड्रियन और प्रेस ने कहा है, "प्रत्येक अंग को दूसरे दो अंगों का सर्वेक्षक बनाती है।" उदाहरणतः सारी विधायी शक्ति कांग्रेस के पास है परन्तु कांग्रेस द्वारा निर्मित विधियों पर राष्ट्रपति की स्वीकृति अनिवार्य है। राष्ट्रपति विधेयकों को स्वीकार या अस्वीकार कर सकता है अर्थात उन पर अपने वीटो या निलम्बित निषेधाधिकार का प्रयोग कर सकता है। इसी प्रकार कार्यपालिका शक्ति राष्ट्रपति के पास है, परन्तु उसके द्वारा की गयी महत्त्वपूर्ण नियुक्तियों और सन्धियों पर सीनेट के अनुसमर्थन की आवश्यकता होती है। इसी तरह सारी न्यायिक शक्ति सर्वोच्च न्यायालय के पास है परन्तु न्यायाधीशों की नियुक्ति सीनेट के अनुमोदन पर राष्ट्रपति करता है और कांग्रेस उनके वेतन तथा न्यायालय के अन्य खर्चे निर्धारित करती है। अपनी बारी में न्यायालय कार्यपालिका आदेशों और कांग्रेस के कानूनों को अवैध घोषित कर सकता है यदि वे संविधान के विरुद्ध हैं। स्पष्ट है कि अवरोध और सन्तुलन का सिद्धान्त अमरीकी राजनीतिक जीवन का एक तथ्य और आदर्श है।

**11 अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली**—संविधान अमरीका में अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली की स्थापना करता है। यह शासन प्रणाली शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त पर आधारित होने से ब्रिटेन की संसदीय शासन प्रणाली से सर्वथा भिन्न है। अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली में कार्यपालिका व्यवस्थापिका से पृथक एवं स्वतन्त्र होती है। इसमें कार्यपालिका के सदस्य व्यवस्थापिका के सदस्य नहीं होते और न ही वे उसके प्रति उत्तरदायी होते हैं इसमें कार्यपालिका का कार्यकाल संविधान द्वारा निश्चित होता है और व्यवस्थापिका उसे अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा समय से पूर्व पदच्युत नहीं कर सकती। व्यवस्थापिका कार्यपालिका को केवल महाभियोग के प्रस्ताव द्वारा ही पदच्युत कर सकती है जो एक अत्यधिक जटिल कार्य है। इसमें प्रशासन के कार्यों में सहायता एवं परामर्श के लिए सचिवों की एक जमात (श्रेणी) अवश्य होती है जिसे औपचारिक रूप से केबिनेट कहा जाता है परन्तु उसकी स्थिति ब्रिटिश केबिनेट जैसी नहीं होती। वह एक 'सेवकों' की जमात होती है जिसकी स्थिति एक अधीनस्थ की होनी है। संक्षेप में, अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली में शासन की वास्तविक शक्ति कार्यपालिका अध्यक्ष (राष्ट्रपति) के पास होती है।

**12 न्यायिक पुनरावलोकन**—इसे न्यायिक सर्वोच्चता का सिद्धान्त भी कहते हैं। यह अमरीकी संविधान की एक प्रमुख विशेषता है। यद्यपि संविधान न्यायालय

द्वारा लिपिबद्ध कर दिया जाता है। उदाहरणत ब्रिटेन का संविधान अलिखित है परन्तु 1215 का मैग्नाकार्टा, 1628 की अधिकार याचिका, 1679 का बन्दी प्रत्यक्षीकरण अधिनियम 1689 का अधिकार पत्र, 1701 का व्यवस्था अधिनियम, 1911 और 1949 के ससदीय अधिनियम आदि उसके लिखित रूप के उदाहरण है।

2 सक्षिप्त सविधान—विश्व के अन्य देशो के लिखित एव निर्मित सविधानो मे अमरीका का सविधान सबसे सक्षिप्त सविधान है। इसम कुल 7 अनुच्छेद है। इसमे जैसाकि मुनरो ने कहा है, "केवल 4,000 शब्द है जिन्हे आधे घण्टे म पढा जा सकता है।" दूसरी ओर, भारत के सविधान म 395 अनुच्छेद और 9 अनुसूचिया है, सोवियत सघ के सविधान मे 174 अनुच्छेद है, इटली के सविधान म 157 अनुच्छेद है, दक्षिण अफ्रीका के सविधान में 153 अनुच्छेद है, कनाडा के सविधान मे 147 अनुच्छेद है, आस्ट्रेलिया के सविधान मे 128 अनुच्छेद है, स्विटजरलैण्ड के सविधान म 123 अनुच्छेद है और जापान के सविधान मे 103 अनुच्छेद है। अमरीका के सविधान के अत्यधिक सक्षिप्त होने का कारण यह है कि वह केवल केन्द्रीय सरकार के मूल ढांचे का वर्णन करता है, राज्य सरकारो के ढाचे का वर्णन नही करता। राज्य सरकारो के ढाचे को राज्य सविधानो पर छोड दिया गया है। दूसरे, अमरीकी सविधान अनेक मुद्दो पर शात है। इन्हे कांग्रेस की सविधियो, प्रशासनिक आज्ञप्तियो, न्यायिक निर्णयो और परम्पराओ पर छोड दिया गया है। जैसाकि क्लाडियस जॉनसन और उसके सहायको ने लिखा है कि 'सविधान निर्माताओं ने हमे एक अच्छी शुरुआत प्रदान की परन्तु उन्होने आवश्यकतावश शेष बातो को भविष्य पर छोड दिया।'

अमरीकी सविधान की सक्षिप्तता जैसाकि निक ने कहा है, "एक बोझ सिद्ध होने के स्थान पर एक गुण सिद्ध हुई है।" सक्षिप्तता और शब्दो (Terms) की परिभाषाहीनता ने सविधान को लचीला बना दिया है। न्यायालय ने व्याख्याओ द्वारा सविधान को समयानुकूल बना दिया है।"

3 कठोर सविधान—अमरीका का सविधान सबसे कठोर सविधान है। अमरीकी सविधान न केवल सवैधानिक कानून और साधारण कानून मे भिन्नता करता है बल्कि वह अनुच्छेद V म सशोधन की जिस प्रक्रिया का वर्णन करता है वह अत्यधिक जटिल और बोझीली है। अमरीका मे सशोधन के लिए जहाँ कांग्रेस के दोनो सदनो के दो तिहाई बहुमत की आवश्यकता होती है वहाँ उसके लिए तीन चौथाई राज्य विधान सभाओ के अनुसमर्थन की भी आवश्यकता होती है। इन दोनो आवश्यकताओ का पूरा होना कठिन है क्योकि अत्यधिक कम जनसख्या वाले कोई भी 13 राज्य बहुसख्या वाले राज्यो द्वारा चाहे जाने वाले सशोधनो को अस्वीकार कर सकते है। जैसाकि मुनरो ने लिखा है कि "सवैधानिक सशोधन प्रथम सहारा होने के स्थान पर उस चीज को प्राप्त करने का अतिम सहारा है जिसे कानून, रूढि या न्यायिक व्याख्याओ द्वारा प्राप्त नही किया जा सकता।' अमरीकी सविधान की कठोरता इस तथ्य से स्पष्ट है कि लगभग दो सौ वर्षों के सवैधानिक इतिहास मे उसमे केवल 26 सशोधन ही हुए है।

व्यवस्थाओं के बाद भी वर्तमान विश्व की आवश्यकताओं और युद्ध तथा शीत युद्ध की परिस्थितियों ने सेना के महत्त्व को अत्यधिक बढ़ा दिया है। अमरीका में जिस "अनिवार्य भरती" को कभी घृणा की दृष्टि से देखा जाता था उसे अब अमरीकी जीवन का अनिवार्य तत्त्व माना जाता है।

14 प्रतिनिधियात्मक प्रजातन्त्र—संविधान देश में अप्रत्यक्ष अर्थात् प्रतिनिधियात्मक प्रजातन्त्र की स्थापना करता है। वह स्विट्ज़रलैण्ड की भांति प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की स्थापना नहीं करता। अमरीकी लोग, स्विस लोगों की भांति, संघीय कानूनों को आरम्भ नहीं कर सकते, संघीय कानूनों पर जनमत संग्रह की मांग नहीं कर सकते और संघीय पदाधिकारियों को वापस नहीं बुला सकते अर्थात् अमरीकी लोगों को संविधान द्वारा आरम्भन, जनमत संग्रह और वापस बुलाने के अधिकार नहीं दिये गये।[1] संघीय मामलों में अमरीकी लोग केवल तीन स्थितियों में हिस्सा लेते हैं (i) जब वे प्रति दो वर्ष बाद प्रतिनिधि सभा के सदस्यों का निर्वाचन करते हैं (ii) जब वे प्रति 6 वर्ष बाद सीनेट के सदस्यों का निर्वाचन करते हैं और (iii) जब वे प्रति चार वर्ष बाद राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए निर्वाचकों का निर्वाचन करते हैं। इस तरह अमरीकी संघीय संस्थाओं का संचालन जन प्रतिनिधियों द्वारा किया जाता है जिन्हें या तो प्रत्यक्षतः या अप्रत्यक्षतः मतदाताओं द्वारा चुना जाता है।

15 गणराज्य—अमरीका एक गणराज्य है। वहाँ कार्यपालिका अध्यक्ष (राष्ट्रपति) का पद वंशानुगत या पैतृक नहीं। उसका पद एक निर्वाचित पद है। उसे एक निर्वाचक मण्डल द्वारा निर्वाचित किया जाता है। निर्वाचक मण्डल के सदस्यों को नागरिकों द्वारा निर्वाचित किया जाता है। अमरीकी संविधान केवल संघीय स्तर पर ही नहीं, बल्कि राज्यों के स्तर पर भी गणराज्य की गारण्टी देता है। **अनुच्छेद IV के खण्ड 4 के अनुसार** 'संयुक्त राज्य संघ के प्रत्येक राज्य को गणराज्यीय शासन की गारण्टी देगा।"

16 दोहरी नागरिकता—संविधान अमरीका में दोहरी नागरिकता की व्यवस्था करता है—एक संयुक्त राज्य अमरीका की और दूसरी उस राज्य की जिसमें कोई नागरिक निवास करता है। अमरीका में दोहरी नागरिकता का होना स्वाभाविक भी था क्योंकि संघ निर्माण से पूर्व प्रत्येक राज्य ने नागरिकों को अपनी नागरिकता प्रदान कर रखी थी। संयुक्त राज्य अमरीका के निर्माण के साथ नागरिकों को उसकी नागरिकता भी प्राप्त हो गयी। सर्वोच्च न्यायालय ने ड्रेड स्काट के मुकदमे में नागरिकता के दोहरे स्वरूप को स्वीकार कर लिया था। चौदहवें

---

1 अमरीकी संघ के कुछ राज्यों में आरम्भन, जनमत संग्रह और वापस बुलाने के प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपकरणों की व्यवस्था है।

मनाही कर दी गयी। दासता को 1808 तक अर्थात् 20 वर्षों तक स्वीकार कर लिया गया। इसी तरह जहाँ बड़े राज्यों को प्रसन्न करने के लिए प्रतिनिधि सदन में प्रतिनिधित्व को जनसंख्या पर आधारित किया गया वहां सीनेट में, छोटे राज्यों को सन्तुष्ट करने के लिए, समान प्रतिनिधित्व के सिद्धान्त को अपनाया गया।

6 जनप्रभुता—अमरीकी संविधान जनप्रभुता के सिद्धान्त पर आधारित है। जहाँ उपनिवेशकाल में सम्प्रभुता ब्रिटिश संसद सहित सम्राट में निहित थी, जहाँ क्रान्तिकाल में इसे स्थगित कर दिया गया था, जहाँ परिसंघकाल में यह राज्यों में निहित थी वहाँ वर्तमान संविधान के अन्तर्गत यह अमरीका के लोगों में अर्थात् अमरीकी जनता में निहित है। संविधान की प्रस्तावना के इन शब्दों से जन प्रभुता का आभास हो जाता है "हम, संयुक्त राज्य के लोग अधिक शक्तिशाली संघ बनाने, न्याय की स्थापना करने, आन्तरिक शांति को प्राप्त करने, *सामान्य प्रतिरक्षा की व्यवस्था और सार्वजनिक कल्याण में बढ़ोतरी करने तथा* अपने और अपनी सन्तान हेतु स्वतन्त्रता के वरदान को सुरक्षित रखने के लिए संयुक्त राज्य अमरीका के लिए इस संविधान को निर्मित एवं प्रतिष्ठित (स्थापित) करते हैं।" जन प्रभुता का सिद्धान्त इस तथ्य में भी निहित है कि अमरीकी नागरिक नियतकालिक निर्वाचनों के माध्यम से अपने प्रतिनिधियों का निर्वाचन करते हैं जो उनके लिए शासन सत्ता का उपयोग करते हैं।

7 सीमित सरकार—अमरीकी संविधान निर्माता सरकार की आवश्यकता और वाञ्छनीयता को महसूस करते थे, परन्तु वे ब्रिटिश सम्राट जार्ज तृतीय के निरंकुश शासन से उत्पन्न होने वाली बुराइयों से भी परिचित थे। वे इस बात से भली भांति परिचित थे कि सत्ता पदाधिकारियों को भ्रष्ट कर देती है। वे लाक के इस विचार से भी प्रभावित थे कि सरकार एक 'संशर्त नैतिक न्यास' है। अतः वे संविधान में नियन्त्रण और प्रतिबन्धों की ऐसी व्यवस्था करना चाहते थे कि कोई पदाधिकारी अथवा विभाग सत्ता का दुरुपयोग न कर सके। परिणामस्वरूप उन्होंने अमरीका में एक सीमित सरकार की स्थापना की एक असीमित सरकार की नहीं।

"संघ" और "शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त" की भांति संविधान किसी भी स्थान पर सीमित सरकार को परिभाषित नहीं करता और न ही किसी अनुच्छेद में उसकी स्पष्ट व्यवस्था करता है। फिर भी सीमित सरकार का सिद्धांत संविधान में सर्वत्र व्याप्त है। उदाहरणार्थ संविधान के अनुच्छेद 1, खण्ड 8 के 18 पैराग्राफों में संघीय सरकार की शक्तियों को गिनाया गया है और शेष को राज्यों और लोगों के पास सुरक्षित किया गया है, अनुच्छेद 1, खण्ड 9 में संघीय सरकार की कुछ *शक्तियां निषिद्ध कर दी गयी हैं और खण्ड 10 में राज्य सरकारों की कुछ शक्तियाँ* निषिद्ध कर दी गयी हैं। चौदहवां संशोधन इस बात की व्यवस्था करता है कि

अनुच्छेद 1 का खण्ड 9 (2) नागरिकों को बन्दी प्रत्यक्षीकरण का अधिकार देता है और अनुच्छेद 1 खण्ड 9 (3) बिल ऑफ अटण्डर और कार्योत्तर कानूनों के निर्माण की मनाही करता है।

अमरीका में नागरिक अधिकारों का स्वरूप उदार है। इस पर भी वे निरपेक्ष या अमर्यादित नहीं। सामान्य हित में उन पर प्रतिबन्ध लगाये जा सकते हैं। साथ ही संविधान नागरिकों को न्यायालय का संरक्षण प्रदान करता है अर्थात् क्षतिग्रस्त व्यक्ति न्यायालय की शरण ले सकता है।

विश्व के देशों के संविधानों में अमरीका का पहला संविधान है जिसमें नागरिक अधिकारों को लिपिबद्ध किया गया और उन्हें न्यायालय का संरक्षण प्रदान किया गया। अमरीकी संविधान की राजनीति शास्त्र और शासन व्यवस्था को यह एक स्थायी और अनुपम देन है। अमरीका के संविधान का अनुसरण करते हुए आयरलैण्ड, जापान, भारत आदि देशों के संविधानों में भी नागरिक अधिकारों को लिपिबद्ध किया गया है।

19 लूट प्रणाली—अमरीकी संवैधानिक इतिहास में "लूट प्रणाली" के नाम से एक अनूठी और भ्रष्ट प्रणाली विद्यमान रही है। इस प्रणाली के अनुसार राष्ट्रपति अपने पूर्वाधिकारी के समर्थकों को सरकारी पदों से निकाल सकता था और अपने समर्थकों को अर्थात् अपने दल के सदस्यों को पदों का लाभ दे सकता था अर्थात् उन्हें नियुक्त कर सकता था।

'लूट' प्रथा सीनेटर विलियम एल मारसी की इस धारणा पर आधारित है कि "लूट पर विजेता का अधिकार होना चाहिये।" वस्तुतः 'लूट' शब्द को मारसी की इस धारणा से ही लिया गया है। इस प्रथा को 1820 में पारित किये गये पदावधि अधिनियम से बल मिला था जिसमें पदाधिकारियों के कार्यकाल को राष्ट्रपति के कार्यकाल के अनुरूप बना दिया गया था। राष्ट्रपति एण्ड्रयू जैक्सन के काल में (1829–1837) यह प्रणाली अपनी चरम सीमा पर थी। गृह युद्ध के काल तक इस प्रणाली का बोलबाला रहा। इस प्रणाली से प्रशासन में भ्रष्टाचार और अकुशलता की मात्रा इतनी बढ़ गयी थी कि 1881 में पद के एक असन्तुष्ट जिज्ञासु ने राष्ट्रपति गारफील्ड की हत्या कर दी। जनवरी 1883 में पेण्डलेटन अधिनियम को पारित करके सिविल सेवा आयोग की स्थापना की गयी और भरती के लिए योग्यता के नियम को लागू कर दिया गया। यद्यपि सिविल सेवाओं में भरती के लिए योग्यता का नियम आज भी विद्यमान है परन्तु राष्ट्रपति उच्च पदों पर नियुक्तियाँ राजनीतिक समर्थन के आधार पर करता है अर्थात् अमरीका में आज भी 'लूट प्रथा' न्यूनाधिक मात्रा में विद्यमान है।

20 कुछ महत्त्वपूर्ण मुद्दों पर शान्त—अमरीकी संविधान कुछ महत्त्वपूर्ण मुद्दों पर शान्त है। उदाहरणतः संविधान किसी विधेयक के पारित होने के लिए

सीमाओं में कोई परिवर्तन नहीं किया जा सकता। छठे, अमरीकी नागरिक दोहरी नागरिकता का उपयोग करते हैं। एक संयुक्त राज्य अमरीका की और दूसरी उस राज्य की जिसमें वे वास्तव में निवास करते हैं, आदि।

**9 शक्तियों का पृथक्करण**—अमरीकी संविधान निर्माता स्वतन्त्रता और सीमित शासन के कायल थे। वे लाक और माण्टेस्क्यू के विचारों से प्रभावित थे। क्रान्तिकाल में प्रत्येक राज्य संविधान और राष्ट्रीय संविधान में शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त को अपनाया गया था। अतः वर्तमान अमरीकी संविधान पर शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त की छाया पड़ना स्वाभाविक था। संविधान औपचारिक रूप से शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त की घोषणा नहीं करता और न ही संविधान में उसे कहीं परिभाषित या सुनिश्चित किया गया है। फिर भी संविधान में यह सर्वत्र व्याप्त है। संविधान के प्रथम तीन अनुच्छेदों में शासन शक्तियों का किया गया कठोर विभाजन ही उसकी व्यापकता को स्पष्ट कर देता है। अनुच्छेद 1, खण्ड 1 सभी विधायी शक्तियों को कांग्रेस में निहित करता है, अनुच्छेद 2 खण्ड 1 सभी कार्यपालिका शक्तियों को राष्ट्रपति में निहित करता है, अनुच्छेद, 3 खण्ड 1 सभी न्यायिक शक्तियों को सर्वोच्च न्यायालय और अधीनस्थ न्यायालयों में निहित करता है। दूसरे शब्दों में संविधान कानून निर्माण करने की शक्ति कांग्रेस को प्रदान करता है, उसे लागू करने की शक्ति राष्ट्रपति को प्रदान करता है और उसकी व्याख्या करने की शक्ति सर्वोच्च न्यायालय एवं अधीनस्थ न्यायालयों को प्रदान करता है।

अमरीकी संविधान की विशेषता यह है कि वह शासन की शक्तियों के प्रयोग के लिए भिन्न-भिन्न संस्थाओं (शासनांगों) की व्यवस्था ही नहीं करता बल्कि उनके लिए भिन्न भिन्न पदाधिकारियों की व्यवस्था भी करता है। शासन का प्रत्येक अंग संवैधानिक और राजनीतिक दृष्टि से दूसरे दो अंगों से स्वतन्त्र है। शासन का प्रत्येक अंग अपनी शक्तियों को सीधे संविधान से प्राप्त करता है किसी दूसरे अंग से प्राप्त नहीं करता। कोई एक अंग न तो पूर्ण शासन की शक्तियों का प्रयोग कर सकता है और न किसी दूसरे अंग की शक्तियों का प्रयोग कर सकता है। संविधान जिसे जो प्रदान करता है वह उसे त्याग नहीं सकता और न ही वह उसे प्रत्यायोजित कर सकता है। शासनांगों की एक-दूसरे से यह स्वतन्त्रता ही शक्ति पृथक्करण सिद्धान्त का हृदय है जिसकी अमरीकी संविधान सुनिश्चित व्यवस्था करता है। जैसाकि फाइनर ने लिखा है कि "अमरीकी संविधान शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त पर लिखा गया एक सचेत एवं विस्तृत निबन्ध है और वर्तमान समय में विश्व में यह सबसे महत्वपूर्ण राजनीतिक व्यवस्था है जो उस सिद्धान्त पर काम करती है।"

**10 अवरोध और सन्तुलन**—अमरीकी संविधान निर्माता जहाँ स्वतन्त्रता की रक्षा और शक्तियों के दुरुपयोग को रोकने के लिए शक्तियों के पृथक्करण को

# 3

# सशोधन प्रक्रिया एवं सवैधानिक विकास

**(Amendment Procedure and Development of the Constitution)**

## A. सशोधन प्रक्रिया
### (Amendment Procedure)

**प्रस्तावना अथवा सशोधन प्रक्रिया की आवश्यकता**—कोई भी सविधान अपने निर्माणकाल के वातावरण मे ही काम नहीं करता बल्कि उसे अनेक दशाब्दियों और शताब्दियो तक काय करना होता है। अत सविधान को समयानुकूल बनाने और नवीन परिस्थितियो का सामना करने के लिए उसमे सशोधन की आवश्यकता होती है। यही आवश्यकता सशोधन प्रक्रिया को जन्म देती है। ऐसे सविधान की कल्पना करना कठिन है जिसमे सशोधन की आवश्यकता ही न हो। जैसाकि मुलफोर्ड ने लिखा है कि "असशोधनीय सविधान समय का सबसे बडा अत्याचार है या समय का अत्याचार है।" मुनरो ने भी लिखा है कि "असशोधनीय सविधान की कल्पना असम्भव है। ऐसा सविधान केवल विरोधाभास है।"

नमनीयता और अनमनीयता के आधार पर सविधानों को प्राय दो श्रेणियों मे बाँटा जाता है। नमनीय सविधान वह होता है जिसमे साधारण कानून और सवैधानिक कानून मे कोई भिन्नता नहीं की जाती। सवैधानिक कानून भी उसी प्रक्रिया द्वारा पारित हो जाता है जिस प्रकार साधारण कानून ब्रिटिश सविधान विश्व का सबसे नमनीय सविधान है। दूसरी ओर, अनमनीय सविधान वह सविधान होता है जिसमे साधारण कानून और सवैधानिक कानून मे भिन्नता की जाती है। सवैधानिक कानून म परिवतन की प्रक्रिया साधारण कानून मे परिवतन की प्रक्रिया से भिन्न होती है और सविधान द्वारा वर्णित प्रक्रिया के अनुसरण करने पर ही सवैधानिक कानून म परिवर्तन किये जा सकते है। अमरीका का सविधान विश्व का सबसे अनमनीय (कठोर) सविधान है।

**अमरीकी सविधान मे सशोधन प्रक्रिया**—अमरीकी सविधान के अनुच्छेद

को यह शक्ति स्पष्टत प्रदान नही करता फिर भी यह उसकी क्रियाओ का प्रमुख अग बन गया है। अमरीकी राजनीतिक जीवन का यह एक निश्चित तथ्य है।

सर्वोच्च न्यायालय का न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति संविधान के अनेक अनुच्छेदो मे अन्तर्निहित है। यह अनुच्छेद VI खण्ड 2 अनुच्छेद III खण्ड 1 और अनुच्छेद III खण्ड 2 मे अन्तर्निहित है। इस सर्वोच्च न्यायालय ने उन विवादो के निपटारे से भी प्राप्त किया है जो उसके समक्ष निर्णय के लिए पेश किये गये थे। एक बार इस शक्ति को प्राप्त कर लेने के बाद न्यायालय ने इसका कभी परित्याग नही किया। न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति न्यायालय की प्रकृति मे भी निहित है क्योंकि न्यायालय ही संविधान का निर्वचन करती है, कानूनो की व्याख्या करती है और शब्दो के अर्थों को स्पष्ट कर उन्हे सुनिश्चित करती है तथा उनकी वैधता-अवैधता की जाँच करती है। न्यायालय की इस शक्ति को ही न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति कहते है।

अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय ने न्यायिक पुनरावलोकन का सर्वप्रथम प्रयोग 1803 मे मारबरी बनाम मडीसन के मुकदमे मे किया था जब उसने कांग्रेस द्वारा 1789 मे पारित न्यायिक अधिनियम के खण्ड 13 को अवैध घोषित कर रद्द कर दिया था। सन् 1810 मे न्यायालय ने फ्लेचर बनाम पैक के मुकदमे म पहली बार राज्य विधान सभा के एक कानून को अवैध घोषित करके रद्द कर दिया था।

न्यायालय ने कानूनो की वैधता अवैधता, औचित्य-अनौचित्य की ही जाच नही की, बल्कि 1819 मे मैककुलक बनाम मेरीलण्ड के मुकदमे मे अन्तर्निहित शक्तियो के सिद्धान्त का विकास करके संविधान का विकास भी किया है, उसे समयानुकूल भी बनाया है और केन्द्रीय सरकार की शक्तियो का विस्तार भी किया है। ह्वीयर का मत है कि "संविधान को नवीन समाज की आवश्यकताओ के अनुरूप ढालना न्यायालय का ही काय रहा है।" जेम्स एम बक का मत है कि "न्यायालय एक सतत संवैधानिक सभा है।" न्यायालय ही संवैधानिक सीमाओ को लागू करता है। अत वह "शासनतन्त्र का सन्तुलन चक्र" बन गया है। सक्षेप मे, न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति ने न्यायालय को संविधान और अधिकार पत्र का अभिभावक और अभिरक्षक बना दिया है।

13 नागरिक सर्वोच्चता—अमरीकी संविधान नागरिक सर्वोच्चता के सिद्धान्त पर आधारित है। संविधान निर्माताओ की धारणा थी कि "सैनिक सत्ता और अत्याचार" दोनो का चोली-दामन का साथ रहता है। अत संविधान सेना को नागरिक शासन के अधीन रखता है। यद्यपि राष्ट्रपति सेनाओ का सर्वोच्च कमाण्डर है परन्तु कांग्रेस ही युद्ध की घोषणा कर सकती है। कांग्रेस ही सेना के बजट को स्वीकृत करती है दूसरे और तीसरे संशोधनो म यह व्यवस्था की गयी है कि स्वामी की सहमति के बिना सेना को किसी घर म नही रखा जा सकता। संविधान की इन

का अनुसमर्थन राज्य विधानसभाओं द्वारा किया गया है। केवल 21वें संवैधानिक संशोधन का अनुसमर्थन, जो मद्यनिषेध को निरस्त (रद्द) करने से सम्बन्धित था, सम्मेलन द्वारा किया गया था परन्तु सम्मेलन के प्रतिनिधियों का चयन, संख्या आदि सम्बन्धी प्रश्नों को कांग्रेस ने राज्यों पर छोड़ दिया था।

**संशोधनों की घोषणा**—संशोधन प्रस्ताव पर तीन चौथाई राज्य विधान सभाओं या सम्मेलन में तीन-चौथाई राज्यों का अनुसमर्थन प्राप्त होने पर सामान्य सेवाओं का प्रशासक जो कांग्रेस के निर्देशन में कार्य करता है, संवैधानिक संशोधन की घोषणा कर देता है और निश्चित तिथि को, जो घोषणा में इंगित होती है, संशोधन लागू होकर संविधान का अंग बन जाता है।

**संशोधन प्रक्रिया में अस्पष्टतायें**—संशोधन प्रक्रिया में अनेक प्रकार की अस्पष्टतायें पाई जाती हैं अर्थात् अनुच्छेद V अनेक प्रश्नों पर शान्त है और वह उनका स्पष्ट उत्तर नहीं देता। ये प्रश्न मुख्यतः निम्न बातों से सम्बन्धित हैं—

(i) कांग्रेस के दोनों सदनों के "दो तिहाई बहुमत" का अर्थ क्या है? क्या इसका अर्थ सम्पूर्ण सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से है अथवा उपस्थित सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से है। परम्परा द्वारा यह निश्चित हो गया है कि दो तिहाई बहुमत का अर्थ उपस्थित सदस्यों के दो-तिहाई बहुमत से है।

(ii) क्या कांग्रेस द्वारा पारित संशोधन प्रस्तावों पर राष्ट्रपति की स्वीकृति की आवश्यकता है? कांग्रेस ने यह निश्चित किया है कि संशोधन प्रस्ताव पर राष्ट्रपति की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं। सर्वोच्च न्यायालय ने कांग्रेस के इस निर्णय का समर्थन किया है।

(iii) क्या एक राज्य विधान सभा किसी प्रस्तावित संशोधन का एक बार अनुसमर्थन कर देने के बाद उसे रद्द कर सकती है? कांग्रेस ने अपने दोनों सदनों के संयुक्त प्रस्ताव द्वारा यह घोषणा की है कि राज्य विधान सभा ऐसा नहीं कर सकती और न ही राज्य के लोग जनमत संग्रह के माध्यम से ऐसा कर सकते हैं। परन्तु यदि कोई विधान सभा पहले किसी प्रस्तावित संशोधन का अनुसमर्थन करने से इनकार कर देती है और बाद में वह स्वयं या उस राज्य की भविष्य में निर्मित होने वाली विधानसभा उसका अनुसमर्थन करना चाहती है तो वह ऐसा कर सकती है। राज्य विधान सभा द्वारा अनुसमर्थित प्रस्तावित संशोधन पर राज्य का गवर्नर अपने निषेधाधिकार का प्रयोग नहीं कर सकता।

(iv) क्या कांग्रेस अनुसमर्थन के लिए समय निश्चित कर सकती है? वस्तुतः कांग्रेस ने 18वें, 20वें और 21वें संवैधानिक संशोधन के प्रस्ताव पर अनुसमर्थन के लिए 7 वर्ष का समय निश्चित किया था। सर्वोच्च न्यायालय ने कांग्रेस की इस शक्ति का समर्थन किया है। सर्वोच्च न्यायालय का यह मत रहा है कि अनुसमर्थन का समय का निश्चित करना एक राजनीतिक प्रश्न है और कांग्रेस

संशोधन के खण्ड 1 में नागरिकता के दोहरे स्वरूप को इन शब्दों में व्यक्त किया गया है—"वे सभी व्यक्ति जो संयुक्त राज्यों में जन्म लेते है अथवा नागरिकता प्राप्त करते है और जो उसके क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत आते हैं वे संयुक्त राज्य अमरीका और उस राज्य के नागरिक है जिसमें वे निवास करते है।" अमरीकी नागरिकता का यह दोहरा स्वरूप भारत की इकहरी नागरिकता से भिन्न है। भारत एक संघ राज्य है परन्तु उसके नागरिक एक ही नागरिकता—भारतीय नागरिकता—का उपयोग करते है।

17 द्वि सदनात्मक व्यवस्थापिका इकाइयों की समानता—संविधान कांग्रेस को द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका बनाता है। निम्न सदन को प्रतिनिधि सदन और उच्च सदन को सीनेट कहते हैं। निम्न सदन की रचना जनसंख्या के आधार पर की जाती है जबकि उच्च सदन की रचना इकाइयों की समानता के आधार पर की जाती है। सीनेट में प्रत्येक छोटे-बड़े राज्य के दो प्रतिनिधि होते है। अमरीकी संघ की यह विशेषता भी भारतीय संघीय व्यवस्थापिका के उच्च सदन (राज्य सभा) से भिन्न है। भारत में राज्य सभा की रचना में समानता के सिद्धान्त को नही अपनाया गया। राज्य सभा में इकाइयों का प्रतिनिधित्व जनसंख्या के आधार पर होता है।

18 अधिकार पत्र—अमरीका के मूल संविधान में नागरिकों के अधिकारों का कोई उल्लेख नही था। इस त्रुटि के कारण कुछ राज्यों ने संविधान का अनुसमर्थन करते समय यह शर्त लगा दी थी कि कांग्रेस का पहला कार्य, संशोधनों द्वारा, नागरिक अधिकारों को प्रस्तावित करना होगा। परिणामस्वरूप कांग्रेस ने संविधान में नागरिक अधिकारों को जोड़ने के लिए कुल 12 संशोधन प्रस्तुत किये। परन्तु राज्यों ने प्रथम 10 संशोधनों को ही अनुसमर्थन प्रदान किया। अतः इन्हें 15 दिसम्बर, 1791 को लागू कर दिया गया। इन प्रथम 10 संशोधनों को सामूहिक रूप से अधिकार पत्र कहा जाता है।

प्रथम 10 संशोधनों में अमरीकी नागरिकों को जो अधिकार प्रदान किये गये है उनमें प्रमुख ये है—(1) धर्म भाषण प्रेस, सभा एवं आवेदन पत्र प्रस्तुत करने की स्वतन्त्रता, (2) शस्त्र रखने एवं उन्हें धारण करने की स्वतन्त्रता, (3) युक्तिहीन तलाशी और गिरफ्तारी से सुरक्षा, (4) क्रूर दण्ड से सुरक्षा, (5) स्वामी की अनुमति के बिना सेनाओं को घरों में रखने की मनाही, आदि। प्रथम दस संशोधनों के अतिरिक्त तेरहवें और चौदहवें संशोधनों में भी नागरिकों को कुछ महत्त्वपूर्ण अधिकार दिये गये है। इनमें दिये गये मुख्य नागरिक अधिकार ये है—(1) दासता से मुक्ति, (2) कानून का समान संरक्षण, (3) कानून की उचित प्रक्रिया के बिना किसी व्यक्ति को उसके जीवन, स्वतन्त्रता और सम्पत्ति से वंचित नही किया जा सकता। मूल संविधान भी नागरिकों को कुछ अधिकार प्रदान करता है। उदाहरणार्थ

सम्मेलन समिति द्वारा निश्चित करने के स्थान पर, जैसाकि वर्तमान में होता है, दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में निश्चित किया जाना चाहिए।

**संशोधन प्रक्रिया का मूल्यांकन अथवा आलोचना**—अमरीकी संविधान की संशोधन प्रक्रिया के सम्बन्ध में प्रायः दो विचार व्यक्त किये गये हैं। एक विचार मैडीसन जैसे लेखकों का है जिनकी मान्यता है कि "संशोधन का तरीका उस अत्यधिक सरलता के दोषों के प्रति सजग है जिसके कारण संविधान को अत्यधिक सरलता के कारण नष्ट किया जा सकता है और दूसरी ओर वह अत्यधिक कठोरता के प्रति भी सजग है जिसके कारण ज्ञात दोष भी बने रहते हैं।" दूसरे शब्दों में, मैडीसन के अनुसार संशोधन प्रक्रिया सरलता और कठोरता से उत्पन्न होने वाले दोषों को दूर करती है और इनका मध्य मार्ग अपनाती है। दूसरा विचार भूतपूर्व मुख्य न्यायाधीश जॉन मार्शल का है जिसकी मान्यता है कि संशोधन प्रक्रिया अत्यधिक "जटिल और बोझिली" है। वस्तुतः अमरीकी संशोधन प्रक्रिया के सम्बन्ध में सामान्य विचार मार्शल के विचारों से सहमत हैं मैडीसन के विचारों से नहीं अर्थात् अमरीकी संशोधन प्रक्रिया अत्यधिक कठोर जटिल, बोझिली और अप्रजातान्त्रिक है।

अमरीकी संशोधन प्रक्रिया की जिन आधारों पर आलोचना की जाती है उनमें प्रमुख निम्न हैं—

**1 कठोर एवं बोझिली**—अमरीकी संशोधन प्रक्रिया अत्यधिक कठोर और बोझिल है। उसकी कठोरता कांग्रेस के दोनों सदनों के दो तिहाई बहुमत और राज्यों के तीन चौथाई अनुसमर्थन में निहित है क्योंकि इतना बहुमत प्राप्त करना कठिन है। यह अमरीकी संशोधन प्रक्रिया की कठोरता का ही परिणाम है कि लगभग दो सौ वर्ष (सन 1789 से 1984) के संवैधानिक इतिहास में केवल 26 संशोधन ही हो पाये हैं जबकि भारत के 34 वर्ष के संवैधानिक इतिहास में 46 संशोधन हो चुके हैं। संशोधन की कठोर प्रक्रिया ही संशोधन के प्रस्तावकों को हतोत्साहित करती है। यद्यपि कांग्रेस के प्रत्येक सत्र में 40 से 60 तक संवैधानिक संशोधनों के प्रस्तावों को प्रस्तुत किया जाता है परन्तु प्रस्तुतकर्ता प्रस्तावों को प्रस्तुत करके भूल जाता है क्योंकि उनके पारित होने की सम्भावना न्यून होती है। मुनरो ने ठीक लिखा है कि "संवैधानिक संशोधन प्रथम सहारा होने के स्थान पर उस चीज को प्राप्त करने का अन्तिम सहारा है जिसे कानून, परम्परा (रूढ़ि) या न्यायिक व्याख्याओं द्वारा प्राप्त नहीं किया जा सकता।'

**2 अप्रजातान्त्रिक**—अमरीकी संशोधन प्रक्रिया जिन अर्थों में अप्रजातान्त्रिक है उनमें प्रमुख निम्न हैं—

(1) संशोधन प्रक्रिया के किसी भी स्तर पर लोगों की भूमिका की कोई व्यवस्था नहीं।

कांग्रेस के दोनों सदनों की सहमति की माग करता है, परन्तु वह इस बात को व्यवस्था नहीं करता कि यदि किसी विधेयक पर दोनों सदनों में गतिरोध उत्पन्न हो जाये तो उसे कैसे दूर किया जायेगा। इसी प्रकार संविधान प्रतिनिधि सदन के स्पीकर के पद की व्यवस्था तो करता है परन्तु इस बारे में वह शान्त है कि सदन में उसके क्या कार्य और शक्तियाँ होंगी। संविधान आर्थिक और सामाजिक क्षेत्र के अनेक महत्त्वपूर्ण मुद्दों—बैंकिंग व्यवस्था, नागरिक सेवायें, बजट कृषि, उद्योग, शिक्षा, राजनीतिक दल आदि मुद्दों—पर पूर्णतः शान्त है।

अमरीकी संविधान की उपर्युक्त विशेषताओं से स्पष्ट है कि उनमें नवीनता और मौलिकता का अभाव है। लॉक, पेन, माण्टस्क्यू आदि लेखकों ने उन सभी सिद्धान्तों का उल्लेख किया था जिन्हें अमरीकी संविधान में अपनाया गया है। कुछ विशेषतायें अन्य देशों की परम्पराओं में विद्यमान थीं। अमरीकी संविधान की विशिष्टता यह है कि उसने उन सिद्धान्तों को, विशेष कर संघीय व्यवस्था शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त, अवरोध और सन्तुलन के सिद्धान्त, न्यायिक पुनरावलोकन आदि सिद्धान्तों को पहली बार व्यावहारिक रूप से लागू किया है।

## समीक्षा प्रश्न

1 संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान की मुख्य विशेषताओं का वर्णन कीजिए।



**3 तीसरा सशोधन** फौजो के निजी घरो मे ठहराने पर सीमायें लगाता है अर्थात् शान्तिकाल मे स्वामी की सहमति के बिना किसी सैनिक को किसी व्यक्ति के निजी घर मे ठहराया नही जा सकता, युद्धकाल मे भी कानून द्वारा निर्धारित ढग से ही ऐसा किया जा सकता है।

**4 चौथा सशोधन** तलाशी और गिरफ्तारी की सीमायें निर्धारित करता है अर्थात् बिना किसी कारण या वारण्ट के किसी व्यक्ति, घर (जगह) या पत्रो की तलाशी नही ली जा सकती और न ही किसी व्यक्ति को गिरफ्तार किया जा सकता है। इस तरह यह सशोधन अनावश्यक एव अनुचित हस्तक्षेप से सुरक्षा प्रदान करता है।

**5 पाचवा सशोधन** निजी एव सम्पत्ति के अधिकारो को सुरक्षित रखता है अर्थात् कानून की उचित प्रक्रिया के बिना किसी व्यक्ति को उसके जीवन, स्वतन्त्रता और सम्पत्ति से वचित नही किया जा सकता और न ही सावजनिक उद्देश्यो के बिना उचित मुआवजे के किसी की सम्पत्ति को हस्तगत किया जा सकता है। किसी व्यक्ति को एक अपराध के लिए एक बार ही दण्डित किया जा सकता है अनेक बार नही और न ही किसी व्यक्ति को, फौजदारी मुकदमे मे, अपने विरुद्ध गवाही देने के लिए बाध्य किया जा सकता है।

6 **छठा सशोधन** शीघ्र, सावजनिक एव न्यायोचित जाच एव निणय के अधिकार को सुरक्षित रखता है अर्थात् फौजदारी मुकदमे मे किसी अभियुक्त को शीघ्र एव निष्पक्ष न्याय प्राप्त करने एव अधिवक्ता की सहायता प्राप्त करने का अधिकार है।

7 **सातवा सशोधन** दीवानी मुकदमो मे जूरी द्वारा जाच कराने के अधिकार को सुरक्षित रखता है अर्थात् यदि दीवानी विवाद 20 डालर से अधिक है तो जूरी द्वारा जाच की माँग की जा सकती है।

8 **आठवा सशोधन** अत्यधिक जमानत, अत्यधिक जुर्माने (अथ दण्ड) और क्रूर एव असाधारण दण्ड का निषेध करता है।

9 **नौवां सशोधन** लोगो के अन्य अधिकारो को सुरक्षित रखता है अर्थात् सविधान मे गिनाये गय अधिकारो का यह अथ नही कि लोगो के जो अन्य अधिकार है उनसे उन्हे वचित किया जा सकता है या उनकी उपेक्षा की जा सकती है।

10 **दसवां सशोधन** अप्रत्यायोजित शक्तिया को राज्यो या लोगो का प्रदान करता है अर्थात जो शक्तियां सविधान सयुक्त राज्य की सरकार (राष्ट्रीय सरकार) को प्रदान नही करता और जिन्हें राज्यो के लिए निषिद्ध नहीं किया गया, व राज्यो या लोगो के लिए सुरक्षित रखी गयी हैं।

मे सशोधन पक्रिया का वर्णन किया गया है। इसके अनुसार, "कांग्रेस जब कभी दोनों सदनों के दो तिहाई बहुमत से आवश्यक समझेगी, संविधान मे सशोधन का प्रस्ताव कर सकती है अथवा जब राज्यों की दो-तिहाई विधान सभायें प्रार्थना पत्र दे तो कांग्रेस संविधान में सशोधन का प्रस्ताव करने के लिए एक सम्मेलन बुलायेगी। सशोधन का प्रस्ताव तभी वैध माना जायगा और वह संविधान का तभी अग बन सकेगा यदि उसे तीन चौथाई राज्य विधान सभाओ अथवा सम्मेलन म तीन चौथाई राज्यो के बहुमत का अनुसमथन प्राप्त हो जाय। सशोधन के प्रस्ताव का अनुसमर्थन करने के लिए कांग्रेस दोनो म से किसी एक तरीके का प्रस्ताव कर सकती है।"

अनुच्छेद V मे वर्णित सशोधन की प्रक्रिया के दो निम्न चरण है—

(i) सशोधन की प्रस्तावना और

(ii) सशोधन का अनुसमथन।

**(i) सशोधन की प्रस्तावना**—सशोधन का प्रस्ताव कांग्रेस के दोनो सदनो द्वारा पृथक्-पृथक् रूप से दो तिहाई बहुमत द्वारा पारित होने पर प्रस्तुत किया जा सकता है अथवा दो तिहाई राज्य विधान सभाओ की प्रार्थना पर कांग्रेस एक राष्ट्रीय सम्मेलन का आयोजन करे और वह सशोधन का प्रस्ताव प्रस्तुत करे।

संविधान राज्यो की दो तिहाई विधान सभाओ को सवैधानिक सशोधन का प्रस्ताव प्रस्तुत करने के लिए राष्ट्रीय सम्मेलन बुलाने हेतु कांग्रेस को प्रार्थना करने का अधिकार देता है, परन्तु किसी अवसर पर राज्यो ने इस प्रकार की प्रार्थना नहीं की। अब तक कुल 26 सवैधानिक सशोधन हो चुके है और सभी मे सशोधन के प्रस्ताव का कांग्रेस द्वारा ही प्रस्तुत किया गया है, कांग्रेस ने ही उनकी शैली को निर्धारित किया है और उसने ही कुछ सशोधनो म अनुसमथन के काल को निश्चित किया है। दूसरे संविधान राष्ट्रीय सम्मेलन के प्रतिनिधियो की चयन प्रक्रिया, सम्मेलन मे राज्यो के प्रतिनिधियो की संख्या तथा सम्मेलन की शक्तियो के बारे म शान्त है। सम्भवत संविधान निर्माताओ ने इन सब प्रश्नो को कांग्रेस पर छोड दिया है। वतमान समय तक कांग्रेस ने राष्ट्रीय सम्मेलन सम्बन्धी इन तथा अन्य प्रश्नो को निश्चित नहीं किया। अत यह कहा जा सकता है कि रूढि द्वारा कांग्रेस ही सशोधन के प्रस्तावो को प्रस्तुत करती है और उन्हें राज्यो के अनुसमर्थन के लिए पेश करती है।

**(ii) सशोधन प्रस्ताव का अनुसमर्थन**—सशोधन का प्रस्ताव तभी वैध माना जाता है और वह संविधान का तभी अग बन सकता है जब उसे तीन चौथाई राज्य विधान सभाओ अथवा राष्ट्रीय सम्मेलन म तीन चौथाई राज्यो का [illegible] प्राप्त हो जाता है। कांग्रेस ही इस बात का निर्धारण करती है कि [illegible] का अनुसमथन राज्य विधान सभाओ द्वारा किया जायगा या [illegible] जायगा। इक्कीसवें सवैधानिक सशोधन को छोडकर शेष सभी म

या कोई अन्य राज्य जाति रंग या विगत जीवन की दासता के आधार पर किसी नागरिक को उसके मताधिकार से वंचित नहीं कर सकता और न ही उसके इस अधिकार को कम कर सकता है।

16 सोलहवां संशोधन—काग्रेस ने इस संशोधन को 2 जुलाई, 1909 को पारित किया था और तीन-चौथाई राज्यों का अनुसमर्थन प्राप्त होने के बाद इसे 3 फरवरी, 1913 को लागू किया गया। यह काग्रेस को आयकर लगाने का अधिकार प्रदान करता है जिसे वह राज्यो मे वितरित करने के लिए बाध्य नही।

17 सतरहवां संशोधन—काग्रेस ने इसे 13 मई, 1912 को पारित किया था और तीन-चौथाई राज्यो का अनुसमर्थन प्राप्त होने के बाद इसे 8 अप्रैल, 1913 को लागू किया गया। यह सीनेट के सदस्यो के लिए प्रत्यक्ष निर्वाचन की व्यवस्था करता है अर्थात् यह सीनेट के सदस्यो के निर्वाचन के लिए उन्ही योग्यताओ को निर्धारित करता है जो राज्य विधान सभा के सदस्यो के लिए निर्धारित की गयी है। जब कभी सीनेट मे राज्य का कोई स्थान रिक्त होता है तो राज्य की कार्यपालिका इसके निर्वाचन के लिए लेख जारी करती है। जब तक निर्वाचन के माध्यम से रिक्त स्थान की पूर्ति नही होती। यदि राज्य विधान सभा चाहे तो वह इसकी अस्थायी पूर्ति के लिए राज्य की कार्यपालिका (गवर्नर) को अधिकार दे सकती है।

18 अठारहवां संशोधन—काग्रेस ने इसे 18 दिसम्बर, 1917 को पारित किया था और तीन-चौथाई राज्यो का अनुसमर्थन प्राप्त होने के बाद इसे 16 जनवरी, 1919 को लागू किया गया। इसने नशीली वस्तुओ के उत्पादन, विक्रय और एक स्थान से दूसरे स्थान पर लाने ले-जाने पर प्रतिबंध लगा दिया। इसे 21वें संशोधन द्वारा अर्थात् 1933 मे रद्द कर दिया गया।

19 उन्नीसवां संशोधन—काग्रेस ने इसे 4 जून, 1919 को पारित किया था और तीन चौथाई राज्यो का अनुसमर्थन प्राप्त होने पर इसे 18 अगस्त, 1920 को लागू कर दिया गया। यह महिला मताधिकार को सुरक्षित रखता है। अर्थात यह इस बात की व्यवस्था करता है कि संयुक्त राज्य अमेरिका या कोई अन्य राज्य लिंग (Sex) के आधार पर किसी नागरिक को उसके मताधिकार से वंचित नही कर सकता और न ही उसके इस अधिकार को कम किया जा सकता है।

20 बीसवां संशोधन—काग्रेस ने इसे 2 मार्च 1932 को पारित किया था और तीन चौथाई राज्यो का अनुसमर्थन प्राप्त होने पर इसे 23 जनवरी, 1933 को लागू किया गया। यह राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति और सीनेट तथा प्रतिनिधि सदन के सदस्यों के पद ग्रहण करने की तिथियो को निर्धारित करता है। राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति 20 जनवरी की दोपहर को अपने-अपने पदो को ग्रहण करते हैं और सीनेट तथा प्रतिनिधि सदन के सदस्य 3 जनवरी की दोपहर को अपने अपने

'उचित समय' का निश्चित कर सकती है। यदि किसी प्रस्तावित सशोधन पर अपेक्षित (आवश्यक) राज्य विधान सभाग्रो का ग्रनुसमर्थन उचित या निश्चित समय मे प्राप्त नही होता तो काग्रेस सामान्य सेवाग्रो के प्रशासक को यह निर्देश दे सकती है कि वह राज्यो के ग्रनुसमर्थन को गिनना बन्द कर दे ग्रौर वह प्रस्तावित सशोधन समाप्त हो जाता है।

(v) क्या राज्य विधान सभा किसी प्रस्तावित सशोधन पर जनमत सग्रह करा सकती है? निस्सन्देह विधान सभा किसी सशोधन पर जनमत सग्रह करा सकती है परन्तु वह ग्रनुसमर्थन की ग्रपनी ग्रौपचारिक शक्ति को लोगो को प्रत्यायोजित या हस्तान्तरित नही कर सकती। राज्य विधान सभा को ग्रौपचारिक रूप से प्रस्तावित सशोधन को स्वीकार या ग्रस्वीकार करना होता है।

**ग्रसशोधनीय धारायें**—ग्रमरीकी सविधान की विलक्षणता यह है कि वह निम्न दो बिन्दुग्रो पर ग्रसशोधनीय है—

(i) सीनेट मे किसी राज्य के समान प्रतिनिधित्व की व्यवस्था को उसकी सहमति के बिना बदला नही जा सकता। उदाहरणत न्यूयार्क ग्रौर नेवादा राज्यो को सीनेट मे उनके समान प्रतिनिधित्व से वचित नही किया जा सकता। जब तक वे दोनो इसके लिए सहमत न हो जायें। दूसरे शब्दो म जनसख्या, क्षेत्र, विकास ग्रादि के विषयो म समान न होने पर भी वे दोनो सीनेट म समान प्रतिनिधित्व प्राप्त करते रहेगे।

(ii) किसी राज्य की विधान सभा की सहमति के बिना किसी राज्य को न तो विभाजित किया जा सकता है ग्रौर न ही दो राज्यो या दो या ग्रनेक राज्यो के कुछ क्षेत्रो को मिला कर किसी नये राज्य का निर्माण किया जा सकता है।

ग्रमरीकी सविधान की उपर्युक्त विशेषतायें निस्सन्देह विलक्षण है, क्योकि ग्रसशोधनीय सविधान ग्रर्थात् ग्रसशोधनीय धाराग्रो की व्यवस्थाये स्वय म एक विरोधाभास है। सविधान लोगो की सम्प्रभुता की ग्रभिव्यक्ति होता है ग्रौर लोगो की एक पीढी लोगो की भावी पीढियो की सम्प्रभुता पर मर्यादाये नही लगा सकती। ऐसा करना या होना कब्रिस्तान के शासन को जन्म देना है। यही कारण है कि कुछ लेखको की धारणा है कि इन धाराग्रो म भी परिवर्तन किए जा सकते है ग्रौर एक सशोधन द्वारा इन व्यवस्थाग्रो को समाप्त किया जा सकता है ग्रौर दूसरे सशोधन द्वारा इस प्रकार की व्यवस्था की जा सकती है कि सीनेट म राज्यो को जनसख्या के ग्राधार पर प्रतिनिधित्व प्राप्त हो ग्रौर छोटे एव ग्रार्थिक दृष्टि स पिछडे हुए राज्यो को मिलाया जा सके। छोटे राज्यो क ग्रनुचित प्रभाव को समाप्त करने के लिए यह व्यवस्था की जा सकती है कि जब कभी सीनेट ग्रौर प्रतिनिधि सदन मे किसी प्रश्न या विधेयक पर मत बने रहते है तो उन दोनो सदनो

राष्ट्रपति को मनोनीत करता है परन्तु मनोनीत व्यक्ति तभी उपराष्ट्रपति का पद ग्रहण करता है जब उसे कांग्रेस के दोनो सदनो के बहुमत का अनुसमर्थन प्राप्त हो जाता है। उदाहरणत एग्न्यू के त्यागपत्र देने के बाद तत्कालीन राष्ट्रपति निक्सन ने जेराल्ड फोर्ड को उपराष्ट्रपति पद पर नियुक्त किया था और 1974 म राष्ट्रपति निक्सन के पद त्यागने पर जब उपराष्ट्रपति जेराल्ड फोर्ड ने राष्ट्रपति पद ग्रहण कर लिया तो उन्होने नेल्सन रॉकफेलर को उप राष्ट्रपति पद पर नियुक्त किया था।

26 छब्बीसवां सशोधन—इसे कांग्रेस ने 23 मार्च, 1971 को पारित किया था और तीन-चौथाई राज्यो का अनुसमर्थन प्राप्त होने पर इसे 30 जून, 1971 को लागू किया गया। इसने राष्ट्रीय और राज्य निर्वाचनो मे मताधिकार की आयु को 18 वर्ष निश्चित कर दिया है।

अमरीकी सविधान मे किये गये सशोधनो के उपर्युक्त वर्णन से निम्न निष्कर्ष निकाले जा सकते है—

(i) सशोधन शक्तियाँ प्रदान नही करते। वे उन्हे निषिद्ध या सीमित करते है। उदाहरणत यदि प्रथम 10 सशोधन राष्ट्रीय सरकार (कांग्रेस) की शक्तियो को सीमित करते है तो गृह युद्ध के बाद किये गये सशोधन (14वां, 14वा एव 15वा सशोधन) राज्य सरकारो की शक्तियो को सीमित करते हैं।

(ii) सविधान के विकास मे सशोधनो की भूमिका सरसरी रही है अर्थात् वर्तमान समय म सरकार के कार्यों मे जो विस्तार हुआ है वह सवैधानिक सशोधनो के फलस्वरूप इतना नही हुआ जितना कि न्यायिक व्याख्याओ, कार्यपालिका व्याख्याओ, परम्पराओ एव राजनीतिक दलो तथा दबाव समूहो के विकास द्वारा हुआ है।

(iii) राष्ट्रीय सरकार की शक्ति की वृद्धि के लिए सवैधानिक सशोधनो की भूमिका अत्यधिक न्यून रही है। वाणिज्य धारा तथा सामान्य कल्याण धारा की यान्त्रिक व्याख्या और अन्तर्निहित शक्तियो के सिद्धान्त के निर्माण ने ही राष्ट्रीय सरकार की शक्तियो का विस्तार किया है।

(iv) सशोधनो ने सरकार के जनाधार का विस्तार किया है, विशेषकर मताधिकार का विस्तार सवैधानिक सशोधनो द्वारा ही किया गया है।

(v) सशोधनो ने नागरिको के मूल अधिकारो को सुनिश्चित किया है।

## B सविधान का विकास
## (Growth of the Constitution)

अमरीकी सविधान की रचना उस समय की गयी थी जब अमरीका एक कृषि प्रधान प्रदेश था। उस समय न औद्योगिक क्रान्ति हुई थी और न उसका राजनीतिक और सामाजिक स्वरूप पूर्णत प्रजातान्त्रिक था। परन्तु वर्तमान समय मे अमरीका एक औद्योगिक प्रधान प्रदेश भी है और राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक

(ii) अमरीका का अत्यधिक अल्प सख्यक वर्ग बहुमत द्वारा चाहे जाने वाले सशोधनो को अस्वीकार कर सकता है अर्थात् थोडी जनसख्या वाले 13 राज्य अत्यधिक जनसख्या वाले राज्यो द्वारा चाहे जाने वाले सशोधनो का गला घोट सकते हैं।

(iii) राज्यो द्वारा अनुसमर्थन के लिए कोई समय निश्चित नही किया गया। यद्यपि 18वें, 20वें और 21वें सशोधनो के प्रस्तावो के समय काग्रेस ने 7 वष का समय निश्चित किया था परन्तु 22वें सशोधन प्रस्ताव के समय पुरानी रीति को ही दोहराया गया अर्थात् समय को अनिश्चित रखा गया। अनुसमर्थन के समय की अनिश्चितता सशोधनो की उपयोगिता को नष्ट कर देती है। उदाहरणत ओहियो राज्य ने एक सशोधन का अनुसमथन प्रस्तावित होने के 80 वष बाद किया था। इस तरह "सशोधन प्रक्रिया गतिमान परिवर्तनो के साथ कदम मिलाने मे असमथ है।"

## सविधान मे किये गये सशोधन
## (Amendments Made in the Constitution)

अमरीकी सविधान मे अब तक कुल 26 सशोधन किय गये है। इनमे से प्रथम 10 सशोधन वस्तुत सविधान मे सशोधन न हो कर परिशिष्ट मात्र हैं जिन्ह सविधान के लागू होने के ठीक बाद अधिकार पत्र के रूप मे जोडा गया है। राज्यो द्वारा सविधान का विरोध इस कारण था कि उसम नागरिको के मूल अधिकारो का विशिष्ट उल्लेख नही किया गया था। राज्यो ने सविधान का अनुसमर्थन ही इस शत पर किया था कि काग्रेस का प्रथम कार्य इस अभाव की पूर्ति करना होगा। अत काग्रेस ने 25 9 1789 को 12 सवैधानिक सशोधनो को पारित किया जिनम से केवल 10 को तीन चौथाई राज्यो का अनुसमर्थन प्राप्त होन से 15 12 1791 को लागू कर दिया गया।

अमरीकी सविधान मे किय गय सशोधनो का सक्षिप्त वर्णन निम्न प्रकार से है—

1 पहला सशोधन धम, भाषण, प्रेस और सभा की स्वतन्त्रता प्रदान करता है अर्थात् काग्रेस किसी ऐसे कानून निर्माण नही कर सकती जो किसी धम की स्थापना करता हो या उसके स्वतन्त्र प्रयोग की मनाही करता हो या भाषण या प्रेस या लोगो के शान्तिमय कार्यों के लिए सभा म इकट्ठे होन या लोगो की शिकायतो को दूर करने के लिए सरकार को आवेदन दन की मनाही करता हो।

2 दूसरा सशोधन शस्त्र रखने और उन्हें धारण करन के अधिकार प्रदान करता है अथात् लोगो के शस्त्र रखन और उनके धारण करने के अधिकार का अतिक्रमण (Infringe) नही किया जा सकता।

किया है। संघीय निम्न न्यायालयों का जीवन-मरण काँग्रेस पर ही निर्भर करता है।

**(iii) सामाजिक आर्थिक गारण्टियाँ**—अन्य देशों में, जैसाकि सोवियत संघ, फ्रांस, इजराइल, इटली, भारत आदि देशों में संविधान नागरिकों को सामाजिक और आर्थिक सुरक्षा की गारण्टी प्रदान करता है परन्तु अमरीका में नागरिकों को ये काँग्रेस की संविधियों द्वारा प्रदान की गयी है। उदाहरणतः श्रम सम्बन्धी अधिनियम, सामाजिक सुरक्षा अधिनियम, उचित श्रम मानक अधिनियम, कृषि समायोजन अधिनियम, न्यास-विरोधी अधिनियम आदि के माध्यम से अमरीकी नागरिकों के कार्य समुचित जीवन-स्तर, बेरोजगारी भत्ता, न्यूनतम वेतन, विश्राम, सामूहिक सौदेबाजी, हड़ताल आदि का आश्वासन दिया गया है।

**(iv) निजी और सार्वजनिक क्षेत्रों का समायोजन**—काँग्रेस की संविधियों ने ही निजी और सार्वजनिक क्षेत्रों की सीमाओं को निर्धारित किया है तथा उनमें समायोजन स्थापित किया है। वे क्षेत्र जो कभी निजी क्षेत्र के अनन्य अधिकार क्षेत्र में आते थे व आज संविधियों के माध्यम से या तो सरकारी नियन्त्रण में है या सरकारी मानदण्ड के अधीन है। उदाहरणतः मालिक-मजदूर सम्बन्ध, मुआवजा, सार्वजनिक हड़ताल, बेरोजगारी बीमा, वृद्धावस्था बीमा आदि सार्वजनिक नियन्त्रण के अधीन है।

3 **न्यायिक व्याख्यायें**—सर्वोच्च न्यायालय ने अपनी व्याख्याओं द्वारा संविधान के विकास में जो भूमिका अदा की है वह किसी अन्य स्रोत ने नहीं की। निस्सन्देह सर्वोच्च न्यायालय संविधान की धाराओं की व्याख्या तभी कर सकता है जब कोई विवाद निर्णय के लिए उसके समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। संविधान में केवल 4,000 शब्द हैं परन्तु न्यायालय ने उनकी व्याख्या 40,000 से भी अधिक मुकदमों में की है। न्यायालय की व्याख्याओं ने संविधानों को समयानुकूल बनाने, उसके कठोर स्वरूप को लचीला बनाने और राष्ट्रीय सरकार को शक्तिशाली बनाने में अत्यधिक सहयोग दिया है। वस्तुतः न्यायालय की व्याख्याओं ने ही संविधान में औपचारिक संशोधनों के स्थान पर अनौपचारिक संशोधनों द्वारा परिवर्तन किया है। सर्वोच्च न्यायालय ने केवल वाणिज्य धारा की 100 से अधिक व्याख्यायें की है।

सन 1803 में मार्बरी बनाम मैडीसन के मुकदमे में एक बार न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति प्राप्त कर लेने के बाद सर्वोच्च न्यायालय संविधान का अंतिम निर्णायक और निर्वचक बन बैठा है। सर्वोच्च न्यायालय काँग्रेस द्वारा पारित कानूनों, राष्ट्रपति द्वारा दिये गये आदेशों, प्रशासनिक विभागों द्वारा बनाये गये नियमों और विनियमों तथा राज्य विधान सभाओं द्वारा बनाये गये कानूनों की वैधता-अवैधता, औचित्य अनौचित्य को निर्धारित करता है। सन 1974 में न्यायालय ने संयुक्त राज्य बनाम निक्सन के मुकदमे में मार्बरी बनाम मैडीसन के मुकदमे की इस घोषणा को पुनः दोहराया कि "यह बताना न्यायालय का क्षेत्र एवं

11 ग्यारहवा सशोधन—काग्रेस ने इसे 4 मार्च, 1794 को पारित किया था और तीन चौथाई राज्यो का अनुसमर्थन प्राप्त होने के बाद इसे 7 फरवरी, 1795 को लागू किया गया। यह राज्यो को दूसरे राज्यो के नागरिकों या विदेशी राज्यो के नागरिको के मुकद्दमे से मुक्त करता है अर्थात् कोई नागरिक किसी राज्य के विरुद्ध अभियोग नही चला सकता, सघीय न्यायालयें इस प्रकार के मुकद्दमो की सुनवाई नही कर सकती।

12 बारहवा सशोधन—काग्रेस ने इसे 9 दिसम्बर, 1803 को पारित किया था और तीन चौथाई राज्यो का अनुसमर्थन प्राप्त होने के बाद इसे 27 जुलाई, 1804 को लागू किया गया। यह राष्ट्रपति और उप-राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए पृथक्-पृथक प्रत्याशियो की व्यवस्था करता है जो एक ही राज्य के निवासी नही हो सकते। निर्वाचक राष्ट्रपति और उप-राष्ट्रपति दोनो के लिए पृथक् पृथक् मतदान करते है।

13 तेरहवा सशोधन—काग्रेस ने इसे 31 जनवरी, 1865 को पारित किया था और तीन-चौथाई राज्यो का अनुसमर्थन प्राप्त होने के बाद इसे 6 दिसम्बर, 1865 को लागू किया गया। इसने अमरीका म दासता अथवा बेगार को निषिद्ध कर दिया। अमरीका में गृह-युद्ध के बाद पारित होने वाला यह पहला सशोधन है।

14 चौदहवा सशोधन—काग्रेस ने इसे 13 जून, 1866 को पारित किया था और तीन-चौथाई राज्यो का अनुसमर्थन प्राप्त होने के बाद इसे 9 जुलाई, 1868 को लागू किया गया। यह सशोधन नागरिकता को परिभाषित करता है और उसके लिए योग्यता एव अयोग्यतायें निर्धारित करता है अर्थात् अमरीका के जन्मजात और नागरिकता प्राप्त (Naturalized) व्यक्ति अमरीका और उस राज्य के नागरिक है जिसमे वे निवास करते है। कोई राज्य किसी ऐसे कानून का निर्माण नही कर सकता और न ही उसे लागू कर सकता है जो नागरिको को उनके विशेषाधिकारो या उन्मुक्तियो से वचित करता हो। दूसरे शब्दो मे, यह सशोधन नीग्रो लोगो को नागरिकता के अधिकार का आश्वासन देता है। केवल राजद्रोह या अन्य किसी भीषण अपराध के आधार पर ही किसी व्यक्ति को नागरिकता या मताधिकार से वचित किया जा सकता है।

दूसरे, चौदहवा सशोधन कानून की उचित प्रक्रिया (due Process of law) की व्यवस्था करता है अर्थात् किसी व्यक्ति को कानून की उचित प्रक्रिया के बिना उसके जीवन, स्वतन्त्रता और सम्पत्ति स वचित नही किया जा सकता और न ही कानून के समान सरक्षण से वचित किया जा सकता है।

15 पन्द्रहवां सशोधन—काग्रेस ने इसे 26 फरवरी, 1869 को पारित किया और तीन-चौथाई राज्यो का अनुसमर्थन प्राप्त होने के बाद इसे 3 फरवरी, 1870 को लागू किया गया। यह इस बात की व्यवस्था करता है कि सयुक्त राज्य अमरी

(४) सीनेटोरियल शिष्टाचार—सीनेटोरियल शिष्टाचार के अभिसमय के विकास ने राज्यों में संघीय पदों पर राष्ट्रपति द्वारा की जाने वाली नियुक्तियों की शक्ति को वस्तुतः अमुक राज्य के सीनेट के सदस्यों को हस्तांतरित कर दिया है क्योंकि इन पदों पर राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्तियों का सीनेट तभी अनुसमर्थन करता है जब अमुक (सम्बन्धित) राज्य के सीनेटरों की स्वीकृति प्राप्त हो जाती है। यदि किसी नियुक्ति पर कोई सीनेटर आपत्ति करता है तो सीनेट उसका अनुसमर्थन नहीं करता। सीनेट के सदस्यों का अपने सदस्यों के प्रति शिष्टता का यह व्यवहार ही सीनेटोरियल शिष्टाचार कहलाता है।

(५) वरिष्ठता सम्बन्धी अभिसमय—संविधान या कांग्रेस का कोई कानून इस बात की मांग नहीं करता कि समितियों की अध्यक्षता वरिष्ठता के आधार पर प्राप्त होनी चाहिए। फिर भी अभिसमय ने वरिष्ठता के नियम को स्थापित कर दिया है और इसका दृढता से पालन किया जाता है अर्थात बहुमत दल के लम्बी अवधि वाले कांग्रेस सदस्य को ही समिति का अध्यक्ष निर्वाचित किया जाता है।

5 कार्यपालिका व्याख्यायें—राष्ट्रपति तथा अन्य प्रशासनिक अधिकारियों ने अपनी संस्थागत शक्तियों की विवेकानुसार व्याख्या करके संविधान के विकास में सहयोग दिया है। यद्यपि राष्ट्रपति तथा अन्य प्रशासनिक अधिकारियों की व्याख्यायें न्यायिक पुनरावलोकन के अधीन होती है, फिर भी सर्वोच्च न्यायालय और राष्ट्र ने उनके द्वारा की गयी व्याख्याओं का प्रायः समर्थन ही किया है। जैफरसन विल्सन और एफ डी रूजवैल्ट जैसे राष्ट्रपतियों का व्यक्तित्व इतना प्रभावपूर्ण था कि राष्ट्र ने प्रायः उनकी व्याख्याओं का समर्थन किया है।

संस्थागत शक्तियों के विस्तार में राष्ट्रपतियों ने कांग्रेस को सन्देश भेजने की शक्ति का अत्यधिक प्रयोग किया है। उदाहरणतः 1803 में जेफरसन ने कांग्रेस की इच्छा के बिना लुईसीयाना (Louisiana) को प्राप्त किया परन्तु उसके इस कार्य को संविधान विरोधी नहीं माना गया, प्रशासनिक अधिकारियों को पदच्युत करने के सम्बन्ध में सीनेट के अनुसमर्थन की शर्त के बारे में संविधान शान्त है परन्तु राष्ट्रपतियों ने अपने इस अधिकार का दावा किया और सर्वोच्च न्यायालय ने मायर्स बनाम संयुक्त राज्य के मुकदमे में राष्ट्रपति की इस शक्ति का समर्थन किया। विधायी नीति के निर्माण में राष्ट्रपति आज जो भूमिका निभाता है उसकी कल्पना भी संविधान निर्माताओं ने नहीं की थी। आर्थिक और सामाजिक सुधारों के सम्बन्ध में राष्ट्रपति रूजवेल्ट की व्याख्यायें इतनी व्यापक थी कि मानो संविधान की व्याख्या का अधिकार राष्ट्रपति को ही हो।

6 राजनीतिक विकास—राजनीतिक विकास ने, विशेषकर राजनीतिक दलों दबाव समूहों तथा मताधिकार के विस्तार ने, जहां सरकार के प्रजातान्त्रिक स्वरूप को विस्तृत आधार प्रदान किया है वहां संविधान का विकास भी किया है। यद्यपि संविधान निर्माताओं ने राजनीतिक दलों को, उनके दूषित प्रभावों के कारण,

पदों को ग्रहण करते हैं। इस तरह इस संशोधन ने लगड़ी बतख व्यवस्था (Lame Duck System) को समाप्त कर दिया है।

21 इक्कीसवां संशोधन—कांग्रेस ने इसे 20 फरवरी 1933 को पारित किया था और तीन-चौथाई राज्यों का अनुसमर्थन प्राप्त होने पर इसे 5 दिसम्बर, 1933 को लागू कर दिया गया। इसने 18वें संवधानिक संशोधन को रद्द कर दिया।

22 बाइसवां संशोधन—कांग्रेस ने इसे 21 मार्च, 1947 को पारित किया था और तीन चौथाई राज्यों का अनुसमर्थन प्राप्त होने पर इसे 27 फरवरी 1951 को लागू किया गया। यह राष्ट्रपति के पद के कुल कार्यकाल को सीमित करता है। अर्थात यह इस बात की व्यवस्था करता है कि कोई व्यक्ति (नागरिक) अधिक से अधिक दो बार राष्ट्रपति का पद ग्रहण कर सकता है। परन्तु यदि कोई व्यक्ति दो वर्ष से अधिक समय तक राष्ट्रपति पद पर कार्य करता है जिसके लिए किसी अन्य व्यक्ति को निर्वाचित किया गया था तो वह केवल एक बार ही राष्ट्रपति पद को ग्रहण कर सकता है। यदि कोई व्यक्ति दो वर्ष से कम समय तक राष्ट्रपति पद पर कार्य करता है जिसके लिए किसी अन्य व्यक्ति को निर्वाचित किया गया था, तो वह दो बार और पद ग्रहण कर सकता है। दूसरे शब्दों में, कोई व्यक्ति अधिक से अधिक 10 वर्ष तक राष्ट्रपति पद पर विद्यमान रह सकता है।

23 तेईसवां संशोधन—इसे कांग्रेस ने 16 जून, 1960 को पारित किया था और तीन-चौथाई राज्यों का अनुसमर्थन प्राप्त होने पर इसे 29 मार्च, 1961 को लागू किया गया। यह कोलम्बिया जिले अर्थात संयुक्त राज्य अमरीका की सरकार के कार्यस्थान को राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के निर्वाचनों में भाग लेने का अधिकार प्रदान करता है और उसे सबसे कम जनसंख्या वाले राज्य के समान 3 निर्वाचकों के निर्वाचन का अधिकार देता है। ये निर्वाचक अन्य राज्यों द्वारा राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के लिए निर्वाचित किये गये निर्वाचकों के अतिरिक्त होते हैं।

24 चौबीसवां संशोधन—इसे कांग्रेस ने 27 अगस्त, 1962 को पारित किया था और तीन-चौथाई राज्यों का अनुसमर्थन प्राप्त होने पर इसे 23 जनवरी, 1964 को लागू किया गया। यह इस बात की व्यवस्था करता है कि किसी नागरिक को करों के भुगतान न करने के कारण उसे मताधिकार या किसी पद के लिए निर्वाचित होने से वंचित नहीं किया जा सकता है।

25 पच्चीसवां संशोधन—इसे कांग्रेस ने 6 जुलाई, 1965 को पारित किया था और तीन-चौथाई राज्यों का अनुसमर्थन प्राप्त होने पर इसे 10 फरवरी, 1967 को लागू किया गया। यह राष्ट्रपति को उपराष्ट्रपति नियुक्त करने को [illegible] करता है अर्थात् जब कभी उपराष्ट्रपति का पद रिक्त होता है तो [illegible]

4

# नागरिक अधिकार
## (Civil Rights)

'सभी व्यक्तियों को समान उत्पन्न किया गया है सृष्टिकर्त्ता ने उन्हें कुछ अहरणीय अधिकार प्रदान किये हैं। इनमें से कुछ हैं—जीवन स्वतन्त्रता और सुख की खोज। इन अधिकारों को सुरक्षित रखने के लिये ही व्यक्तियों में सरकार की स्थापना की जाती है।"

—स्वतन्त्रता की घोषणा

परिचय—अमरीकी स्वतन्त्रता की घोषणा मे व्यक्ति के प्राकृतिक और अहरणीय अधिकारों का उल्लेख मिलता है। परन्तु आश्चर्य है कि मूल सविधान म नागरिको के अधिकार पत्र जैसी कोई चीज नही थी। मूल सविधान मे इस अभाव का मूल कारण सम्भवत यह था कि इस सम्बन्ध मे सविधान निर्माताओ के विचारो मे भिन्नतायें पायी जाती थी। उदाहरणत अलेक्जेण्डर हैमिल्टन जसे सविधान निर्माताओ की धारणा थी, "नागरिको की स्वतन्त्रता को जनमत, सरकार और जनता की साधारण चेतना पर निभर करना चाहिए न कि अधिकारो की अमूत घोषणा पर।" दूसरी ओर जेफरसन जैस सविधान निर्माताओ की धारणा थी कि 'अधिकार पत्र एक ऐसी चीज है जिसे लोगो का पृथ्वी पर प्रत्येक सरकार के विरुद्ध प्राप्त करने का अधिकार है और जिस किसी न्यायोचित सरकार को इनकार नही करना चाहिए।"

अमरीकी जनता ने जेफरसन की धारणा का समथन किया है। सविधान की आलोचना इस आधार पर की गयी थी कि उसमे अधिकार पत्र का अभाव था। कुछ राज्यो ने सविधान का अनुसमथन इस शत पर किया था कि काग्रेस का पहला काय सविधान मे अधिकार पत्र को जोडने के लिए सशोधनो को प्रस्तावित करना होगा। अत काग्रेस ने 25 सितम्बर, 1789 को 12 सशोधन प्रस्तावो को पारित करके राज्यो के अनुसमथन के लिए भज दिया।

दृष्टिकोण से प्रजातांत्रिक भी है। अमरीका, अन्य देशों की भांति अणु युग में भी निवास कर रहा है। इन व्यापक परिवर्तनों के बाद भी अमरीका का मूल दस्तावेज (सविधान) प्राय वही रहा है जो 1789 मे था। इस पर भी वह आधुनिक आवश्यकताओं की पूर्ति करने और परिस्थितियों का सामना करने मे सक्षम है। इसका मूल कारण यह है कि इसकी व्याख्यायें सामयिक आवश्यकताओं को देखते हुए की गयी है और अमरीका मे आचार-व्यवहार के ऐसे नियमो, रूढ़ियां और परम्पराओं का विकास किया गया है कि वह एक जीवित प्रलेख बना रहा है। जैसाकि ग्रिफिथ ने लिखा है कि, "इस कठोर सविधान ने व्यवहार मे आश्चर्यजनक लचीलापन प्रदर्शित किया है।" मुनरो का मत है कि सविधान, "जड़ नहीं बल्कि चेतन रहा है, यह गतिहीन नहीं बल्कि गतिशील रहा है।"

अमरीकी सविधान के विकास मे अर्थात् उसे आधुनिक एव सामयिक बनाये रखने मे मुख्यत निम्न तत्व सहायक रहे है—

1 सवैधानिक सशोधन—सविधान के विकास मे औपचारिक सशोधनो की भूमिका सरसरी रही है। सशोधन प्रक्रिया जटिल एव बोझिल होने से औपचारिक सशोधन कर पाना सरल नहीं होता। फिर भी सवैधानिक सशोधनो ने सरकार के प्रजातान्त्रिक स्वरूप और जनाधार का विस्तार किया है, नागरिकों के मूल अधिकारो को सुनिश्चित किया है, मताधिकार का विस्तार किया है कानून की उचित प्रक्रिया को स्थापित किया है, आदि।

2 सविधियां—कांग्रेस की सविधियां सविधान के विकास में अत्यधिक सहायक रही है। वस्तुत सविधान शासन की केवल मोटी रूपरेखा प्रस्तुत करता है और विस्तृत विवरण को कांग्रेस की सविधियों पर छोड देता है। कांग्रेस की सविधियो ने जिस तरह शासन के ढाचे का विस्तार किया है उसे निम्न शीर्षकों द्वारा अभिव्यक्त किया जा सकता है—

(i) प्रशासनिक ढाचे का विस्तार—सविधान प्रशासनिक विभागो के केवल 'प्रधानों' की बात करता है अन्य बातो के बारे मे वह शान्त है। अत कांग्रेस ने अपनी सविधियों द्वारा सगठनो के आकार उनके पदाधिकारियो की सख्या, सेवा की शर्तों कार्यों, एव शक्तियो को निर्धारित किया है। उदाहरणार्थ स्वतन्त्र नियामक आयोग, सघीय व्यापार आयोग एव राष्ट्रीय श्रम सम्बन्ध बोर्ड कांग्रेस की सविधियो द्वारा सगठित किये गये हैं।

(ii) सघीय न्याय व्यवस्था—सविधान केवल सर्वोच्च न्यायालय की बात करता है परन्तु उसके सगठन से सम्बन्धित अन्य प्रश्नो एव निम्न सघीय न्यायालयो के सगठन आदि के प्रश्नो को कांग्रेस पर छोड देता है। कांग्रेस ने 1789 के न्यायिक अधिनियम और 1925 के अधिनियम द्वारा सर्वोच्च न्यायालय के सदस्यों की सख्या, सेवा की शर्तों उसके अपीलीय क्षेत्राधिकार सम्बन्धी प्रश्नो को निश्चित

उन्मुक्तियाँ सयुक्त राज्य अमरीका के नागरिको को प्राप्त है उनमें प्रमुख ये हैं, (i) विदेशो एव महा समुद्रो मे सरकारी सरक्षण का अधिकार, (ii) सघीय पदो के लिए निर्वाचन लडने एव मतदान करने का अधिकार, (iii) सन्धियो द्वारा सुनिश्चित किये गये अधिकारो एव लाभो का उपयोग करना (iv) शातिपूर्ण ढग से सभा करना, (v) शिकायतो को दूर कराने के लिए आवेदन पत्र देना, आदि।

**4 अधिकारो की सापेक्षता**—अमरीकी नागरिको को प्रदान किये गये अधिकार सापेक्ष है, निरपेक्ष नही। यद्यपि अमरीकी सविधान में कही कही प्रयोग की गया शब्दावली अधिकारो की निरपेक्षता का आभास देती है। उदाहरणत प्रथम सशोधन की इस शब्दावली से "कांग्रेस किसी ऐसे कानून का निर्माण नही करेगी जो धम या उसके स्वतन्त्र उपयोग, भाषण, प्रेस, सभा या आवेदन की स्वतन्त्रता को निषिद्ध करता हो" अधिकारो की निरपेक्षता का आभास मिलता है परन्तु सरकार सावजनिक सुरक्षा, सार्वजनिक स्वास्थ्य, नैतिकता और सामान्य कल्याण के नाम पर सदैव व्यक्तिगत अधिकारो पर प्रतिबन्ध लगा सकती है। न्यायालय ने अनेक निर्णयो मे अवलोकित किया है कि '**कोई भी अधिकार निरपेक्ष अथवा अमर्यादित नहीं**", "**यदि व्यक्ति के व्यक्तिगत अधिकार मूल हैं तो सामान्य हित मे लोगों के अधिकार भी उतने ही मूल हैं।**" अमरीकी स्वतन्त्रता की घोषणा मे भी स्पष्ट रूप से उदघोषित किया गया था कि "लोगो के अधिकारो को सुरक्षित रखने के लिए ही सरकारो की स्थापना की जाती है।"

**5 सीमित सरकारें**—नागरिक अधिकार सघीय और राज्य सरकारों को सीमित करते है। यद्यपि सविधान मे अथवा न्यायालय ने सीमित शब्द को कभी स्पष्ट रूप से परिभाषित नही किया फिर भी इसके सकेत सविधान मे प्रयोग की गयी इस शब्दावली से मिलते है कि "काग्रेस अथवा राज्य सरकारें इस प्रकार के कानून का निर्माण नही करेंगी।" दूसरे, सविधान नागरिक अधिकारो को सरकारी हस्तक्षेप से सरक्षण प्रदान करता है और न्यायालय इसे लागू करती है।

**6 न्यायालय का सरक्षण**—नागरिक अधिकारो को न्यायालय का सरक्षण प्राप्त है। अर्थात न्यायालय नागरिक अधिकारो के सरक्षक के रूप म काय करती है और नागरिको को कार्यपालिका निरकुशता और विधायी अत्याचार से छुटकारा दिलाती है। निस्सन्देह अधिकारो के सरक्षण मे न्यायालय की भूमिका नकारात्मक है सकारात्मक नहीं और वह तभी क्षतिग्रस्त व्यक्ति, नागरिक या निगम (कृत्रिम व्यक्ति) की क्षतिपूर्ति कर सकती है अर्थात् उसे राहत पहुँचा सकती ह जब यह क्षति को मुकद्मे के रूप मे न्यायालय के समक्ष प्रस्तुत करता है। इस पर भी अमरीका म नागरिक अधिकारो के सरक्षण के रूप म न्यायालय की भूमिका महत्वपूर्ण और निर्णायक रही है। प्रथम, यह तथ्य ही कि क्षतिग्रस्त व्यक्ति न्यायालय का सरक्षण का प्राप्त कर सकता है सरकार के अन्य अगों को (कार्यपालिका और काग्रेस को)

वक्तव्य है कि कानून क्या है।" न्यायाधीश ह्यूज ने कहा था कि "हम अमरीकावासी संविधान के आश्रित होते हैं परन्तु संविधान वही है जो न्यायाधीश कहते हैं कि वह क्या है?" न्यायाधीश फ्रैंक फर्टर का मत है कि "सर्वोच्च न्यायालय ही संविधान है।" वुडरो विल्सन का मत है कि सर्वोच्च न्यायालय "निरंतर सत्र में रहने वाली एक संवैधानिक सभा है।"

सर्वोच्च न्यायालय ने 1819 में मैक्कुलक बनाम मेरीलैण्ड के मुकदमे में अन्तर्निहित शक्तियों के सिद्धान्त का विकास करके राष्ट्रीय सरकार को अत्यधिक शक्तिशाली बना दिया है। अन्तर्निहित शक्तियों के अन्तर्गत ही राष्ट्रीय सरकार ने जल, थल, वायु, रेल, मोटर, तार, टेलीफोन, रेडियो, प्रचार स्टेशन, बाढ़, सामाजिक सुरक्षा, आर्थिक सहायता, मूल्य निर्धारण आदि विषयों पर नियन्त्रण स्थापित कर लिया है।

4 अभिसमय—अमरीकी संविधान के विकास में अभिसमयों की भूमिका वह नहीं रही जो उनकी ब्रिटिश संविधान के विकास में रही है, फिर भी उनकी भूमिका पर्याप्त रही है। इसके प्रमुख उदाहरण निम्न है—

(i) राष्ट्रपतीय निर्वाचक—अमरीकी संविधान निर्माताओं ने राष्ट्रपतीय निर्वाचकों की व्यवस्था इसलिए की थी कि वे राष्ट्रपति के निर्वाचन को दलों के प्रभाव से मुक्त रखना चाहते थे। वे निर्वाचकों से भी अपेक्षा करते थे कि वे निष्पक्ष एवं स्वतन्त्र रूप से मतदान करके सुयोग्य राष्ट्रपति का निर्वाचन करेंगे। परन्तु राष्ट्रपतीय निर्वाचकों के सम्बन्ध में विकसित अभिसमय ने संविधान निर्माताओं की इन दोनों इच्छाओं को पूर्ण नहीं होने दिया। वर्तमान समय में राष्ट्रपतीय निर्वाचक अपने दल के उम्मीदवार का समर्थन करने के लिए पहले से ही वचनबद्ध होते है। यही कारण है कि जिस दल के सदस्यों को निर्वाचक मण्डल में बहुमत प्राप्त हो जाता है उसी का उम्मीदवार राष्ट्रपति निर्वाचित होता है। निर्वाचक तो निर्वाचन मशीनरी में केवल पुर्जा मात्र बन कर रह गये हैं और राष्ट्रपति का निर्वाचन प्रायः प्रत्यक्ष हो गया है। वर्तमान समय में राष्ट्रपति "मुख्य कार्यपालक" ही नहीं "दल का नेता" भी होता है।

(ii) केबिनेट—अमरीका का संविधान राष्ट्रपति की केबिनेट की व्यवस्था नहीं करता। फिर भी वहां कबिनेट का विकास हुआ है, यद्यपि अमरीकी केबिनेट का स्वरूप ब्रिटिश केबिनेट की भांति नहीं। अमरीकी केबिनेट राष्ट्रपति का परिवार है।

(iii) कांग्रेस जिले में निवास की योग्यता—संविधान कांग्रेस के सदस्य से केवल इस योग्यता की मांग करता है कि वह उस राज्य का निवासी हो जहा से वह निर्वाचन लड़ना चाहता है। परन्तु अभिसमय ने उसके लिए इस योग्यता को भी जोड़ दिया है कि वह उस कांग्रेस जिले का भी निवासी हो जहां से वह निर्वाचन लड़ना चाहता है।

की उचित प्रक्रिया के बिना राज्य सरकारें किसी व्यक्ति को उसके जीवन, स्वतत्रता और सम्पत्ति से वचित नही कर सकती और न ही किसी व्यक्ति को कानून के समान सरक्षण से वंचित कर सकती है।

**9 उदारवादी स्वरूप**—अमरीका मे नागरिक अधिकारो का स्वरूप उदार वादी है, रूस की भाति समाजवादी नही। यही कारण है कि अमरीकी सविधान केन्द्रीय या राज्य सरकारो को कुछ काय करने से निषिद्ध (मनाही) करता है जबकि सोवियत सघ का सविधान सरकार से कुछ काय करने को कहता है। अमरीकी निवासियो की धारणा है कि राज्य व्यक्ति के लिए है, व्यक्ति राज्य के लिए नही। इसीलिए वहा की राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक अवधारणायें व्यक्ति के कार्यों मे न्यूनतम हस्तक्षेप पर बल देती है। अमरीका मे सीमित सरकार शक्तियो के पृथक्करण के सिद्धात आदि के अपनाने के पीछे यही अवधारणायें काय करती है। अधिकार पत्र का आशय यही है कि सरकार की कुछ परिगणित शक्तियां है और जो शक्तियां (अधिकार) उसे प्रदान नही की गयी वे लोगो के पास है।

**10 अधिकारो का दोहरा आधार**—सामान्यत नागरिक अधिकारो का एक ही आधार होता है सविधान अथवा अभिसमय। जहा भारत मे नागरिक अधिकारो का आधार भारतीय सविधान है वहा ब्रिटेन मे उनका आधार अभिसमय है। परन्तु अमरीका म नागरिक अधिकारो के दो आधार है—सघीय सविधान और राज्य सविधान।

**11 अधिकारो को स्थगित करने की औपचारिक व्यवस्था का अभाव**—जहा भारत मे नागरिको के अधिकारो को स्थगित करने की औपचारिक व्यवस्था है अर्थात् सकट काल मे नागरिको के अधिकारो को स्थगित किया जा सकता है वहाँ अमरीका मे नागरिक अधिकारो को स्थगित करने की कोई औपचारिक व्यवस्था नही यद्यपि युद्ध या अन्य गम्भीर आतरिक स्थिति मे इन्हें स्थगित किया जाता रहा है।

**12 कर्त्तव्यों का अभाव**—जिस प्रकार सोवियत सघ अथवा भारत मे नागरिक कतव्यो का उल्लेख सविधान म किया गया है उस प्रकार अमरीकी सविधान मे नागरिको के कतव्यो को गिनाया नही गया। अन्य लोकतान्त्रिक प्रणालियो की भाति अमरीका म नागरिक कतव्यो को नागरिक अधिकारो के अतर्निहित समझा जाता है।

## नागरिकों को गारण्टी किये गये अधिकार
**(Rights guaranteed to Citizens)**

अमरीकी नागरिकों को गारण्टी किये गये मुख्य अधिकार निम्न हैं—

A सारवान् अधिकार (Substantive Rights)

मान्यता प्रदान नहीं की थी परन्तु 1790 तक अमरीका में दो पृथक और सुस्पष्ट गुट उत्पन्न हो गये थे—एक गुट के नेता थे एडमस, हैमिल्टन और जे जो संघ के समर्थक थे और दूसरे गुट के नेता थे जैफरसन और मैडीसन जो संघ के विरोधी थे। तब से अब तक अमरीकी राजनीति राजनीतिक दलों से प्रभावित रही है।

दूसरे, अमरीकी राजनीति में हितबद्ध समूहों का प्रभाव अत्यधिक रहा है। सामान्य हित वाले व्यक्ति अपने सामान्य हितों को प्रोत्साहन देने के लिए अपने आपको समूहों में गठित करते रहे हैं। वर्तमान समय में किसानों, व्यापारियों, श्रमिकों आदि के सुसंगठित समूह हैं, वहां धार्मिक जातीय, राष्ट्रीय, नृवंशीय और विचारधारा से सम्बन्धित समूह हैं।

तीसरे, अमरीका में मताधिकार का निरन्तर विकास होता रहा है। यह विकास राजनीतिक न्याय की भावना में परिवर्तन, संवैधानिक संशोधनों और संघीय एवं राज्यों की संविधियों द्वारा हुआ है।

## समीक्षा प्रश्न

1 *अमरीकी संविधान की संशोधन प्रक्रिया का आलोचनात्मक परीक्षण कीजिए।*

2 "संयुक्त राज्य अमरीका का संविधान लिखित होते हुए भी विकास का परिणाम है।" इस कथन के सन्दर्भ में उन तत्वों का विश्लेषण कीजिए जो अमरीका के संविधान के विकास में सहायक रहे हैं।

अपराध नही कर सकता और न ही ऐसा आचरण कर सकता है जो सावजनिक व्यवस्था, सुरक्षा, शांति अथवा नैतिकता पर कुठाराघात करता हो।

**2 भाषण और प्रेस की स्वतन्त्रता (Freedom of Speech and Press)**—सविधान सभी व्यक्तियो को भाषण और प्रेस की स्वतन्त्रता प्रदान करता है। **प्रथम सशोधन** के अनुसार "काग्रेस किसी ऐसे कानून का निर्माण नही करगी जो भाषण या प्रेस की स्वतन्त्रता को कम करता हो।" इस उपबन्ध का उद्देश्य सावजनिक मामलो मे अनियन्त्रित विचार विमर्श को सुनिश्चित करना है। उदाहरणात अशिष्टता, निन्दापूर्ण, मिथ्यावाचन अथवा सुव्यवस्था को भग करने वाले अथवा क्रान्ति या विद्रोह को प्रोत्साहन देने वाले कार्यों को रोकने के लिए काग्रेस कानूनो का निर्माण कर सकती है और समय समय पर इस प्रकार के कानूनो का निर्माण होता भी रहा है। सन 1798 का विदेशी राजद्रोही अधिनियम और 1917 का जासूसी अधिनियम इसी प्रकार के कानून है जो इस प्रकार की स्वतन्त्रताओ पर प्रतिबन्ध लगाते है।

उक्त स्वतन्त्रताओ पर प्रतिबन्ध लगाने के सम्बन्ध मे अमरीका म वस्तुत दो प्रकार के विचार पाये जाते है। एक "**बुरी प्रवृत्ति**" (Bad Tendency) विचार और दूसरा "**स्पष्ट एव वतमान खतरा**" (Clear and Present Danger) विचार। पहले विचार के समथको का कहना है कि जिन व्यक्तियो सगठनो अथवा समाचार पत्रो की प्रवृत्ति ही बुरी है उन पर नियन्त्रण लगाया जाना चाहिए जबकि दूसरे विचार के समथको का कहना है कि स्पष्ट एव वतमान खतरा उत्पन्न होने पर ही नियन्त्रण लगाया जाना चाहिए। यद्यपि अमरीका मे सामान्यत पूवनियन्त्रण निषिद्ध है फिर भी वहाँ "बुरी प्रवृत्ति" विचार को ही स्वीकार किया जाता है। जैसाकि सर्वोच्च न्यायालय ने **डेनिस बनाम सयुक्त राज्य** के विवाद मे अवलोकित किया था कि "किसी प्रत्यक्ष काय के समथन से पूव भी जहा षड्यन्त्र मे लीन लोगो का उद्देश्य अनुकूल अवसर उपस्थित होने पर हिंसक क्रान्ति को शुरू करता है वहाँ भाषण, प्रेस, और सभा की स्वतन्त्रता को प्रतिबन्धित किया जा सकता है।"

**3 सभा और आवेदन की स्वतन्त्रता**—**प्रथम सशोधन** सभी व्यक्तियो को सभा करने और आवेदन देने की स्वतन्त्रता प्रदान करता है। परन्तु सभा शान्तिपूवक ही हो सकती है और उसके उद्देश्य वध और सावजनिक सुरक्षा के अनुरूप ही हो सकते है। अन्य स्वतन्त्रताओ की भाँति सभा करने की स्वतन्त्रता भी अबाधित नही। यातायात की सुविधा जन स्वास्थ्य, शांति और सुव्यवस्था के लिए इसे प्रतिबन्धित किया जा सकता है।

सविधान सभी व्यक्तियो को सरकार को आवेदन देने की स्वतन्त्रता प्रदान करता है। परन्तु आवेदन की स्वतन्त्रता व्यक्ति को कोई ऐसी शक्ति प्रदान नहीं करता कि वह अपने आवेदन पर विचार को बाध्य करा सके।

इनमे से प्रथम 10 संशोधनो को राज्यो का अनुसमर्थन प्राप्त हो गया और उन्हे 15 दिसम्बर, 1791 को लागू कर दिया गया। ये प्रथम 10 संशोधन ही सामूहिक रूप से अधिकार पत्र कहलाते है। इस तरह संयुक्त राज्य अमरीका सम्भवत विश्व का पहला देश है जिसमे नागरिक स्वतन्त्रताओ का पर्याप्त विवरण मिलता है।

नागरिक अधिकारो की विशेषतायें—अमरीकी नागरिक अधिकारों की प्रमुख विशेषतायें निम्न है—

1 जहा तहा बिखरे हुए अधिकार—अमरीकी नागरिको के अधिकार संविधान म एक स्थान पर लिपिबद्ध नही किये गये जिस प्रकार 1950 के भारतीय संविधान के भाग तीन मे नागरिको के मूल अधिकारो को लिपिबद्ध किया गया है अथवा सोवियत सघ के 1977 के (ब्रेझनेव) संविधान के अध्याय 7 मे नागरिको के मूल अधिकारो और कर्त्तव्यो का वर्णन किया गया है, अमरीका मे नागरिको के कुछ अधिकारो का वर्णन मूल संविधान मे किया गया है, कुछ का अधिकार पत्र मे (प्रथम दस संशोधनो मे) और कुछ का 13वें, 14वें, 15वें, और 19वे संशोधनो म किया गया है। उदाहरणत नागरिको का बिल आफ अटेण्डर और कार्योत्तर कानूनो से संरक्षण तथा बन्दी प्रत्यक्षीकरण का अधिकार मूल संविधान के अनुच्छेद 1, खड 9 से प्राप्त हुए है, धर्म, भाषण, प्रेस, सभा और शिकायतो को दूर कराने के लिए आवेदन पत्र की स्वतन्त्रतायें प्रथम संशोधन से प्राप्त हुई है, संशोधन 13 नागरिको को दासता से मुक्ति प्रदान करता है, कानून की उचित प्रक्रिया कानून के समान संरक्षण का अधिकार और नागरिकता सम्बन्धी अधिकार 14वें संशोधन से प्राप्त हुए है, आदि।

2 अधिकारो की गणना लोगों द्वारा सुरक्षित अधिकारों को समाप्त नहीं करती—अमरीकी नागरिक केवल उन्ही अधिकारो का उपयोग नही करते जिन्हे मूल संविधान अथवा संशोधनो मे परिगणित किया गया है बल्कि उन अधिकारो का भी उपयोग करते है जिन्हे संविधान अथवा संशोधनो मे गिनाया नही गया। संविधान का नौवा संशोधन इस बात को स्पष्ट रूप से रेखांकित करता है कि "संविधान मे कुछ अधिकारो की गणना का यह अर्थ नही कि लोगो द्वारा सुरक्षित अधिकारो को अस्वीकार किया जा सकता है अथवा उनकी उपेक्षा की जा सकती है।"

3 अधिकारों विशेषाधिकारो एव उन्मुक्तियो का उल्लेख—संविधान केवल अधिकारो का ही उल्लेख नही करता बल्कि विशेषाधिकारो और उन्मुक्तियो का भी उल्लेख करता है। यद्यपि इन सबको न्यायालय का संरक्षण प्राप्त है और इन्हे न्यायालय द्वारा लागू कराया जा सकता है परन्तु अधिकारों और विशेषाधिकारो तथा उन्मुक्तियो मे अन्तर है। उदाहरणत जहां अधिकार सभी व्यक्तियो को प्राप्त है वहा विशेषाधिकार और उन्मुक्तियां केवल संयुक्त राज्य के नागरिको को प्राप्त है। यद्यपि विशेषाधिकारों और उन्मुक्तियो को सूचिबद्ध नही किया गया फिर भी जो विशेषाधिकार और

(v) अभियुक्त को अपनी सफाई (बचाव) तथा वकील की सहायता लेने का अवसर मिलना चाहिए।

(vi) जिस न्यायाधिकरण के समक्ष मुकद्दम की सुनवाई की जाय उसकी रचना इस प्रकार हो कि निष्कपट और निष्पक्ष निर्णय सम्भव हो।

(vii) गवाहिया अभियुक्त के सामने ली जाये आदि।

(viii) कानून स्वय युक्तियुक्त होना चाहिए अर्थात् न्यायालय को कानून की वैधता अवैधता, औचित्य अनौचित्य को निर्धारित करने की शक्ति होनी चाहिए।

6 **समान सरक्षण** (Equal Protection)—सविधान सभी को कानून के समान सरक्षण का आश्वासन देता है। चौदहवां सशोधन इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि 'कोई राज्य अपने क्षेत्राधिकार के अन्तगत किसी व्यक्ति को कानून के समान सरक्षण से वचित नहा कर सकता।" यद्यपि चौदहवा सशोधन अथवा सविधान का कोई अन्य अनुच्छेद केन्द्र पर इस प्रकार का कोई स्पष्ट प्रतिबध नही लगाता परन्तु यदि केन्द्र इसकी घोर उल्लघना करता है तो उसके काय को पाचवें सशोधन की 'उचित प्रक्रिया' के विरुद्ध समझा जा सकता है। दूसरे शब्दो म, केन्द्रीय सरकार अर्थात कांग्रेस किसी व्यक्ति को कानून के समान सरक्षण से वचित नहीं कर सकती।

समान सरक्षण की गारण्टी का यह कदापि अर्थ नही कि सभी व्यक्तियों और सभी निगमो के साथ यथायता एक जैसा व्यवहार किया जाय। वस्तुत न्यायालयो ने युक्तियुक्त भेदभाव का समथन किया है परन्तु एक ही प्रकार के समूह अथवा वग में सभी व्यक्तियो अथवा निगमो म भेदभाव नही किया जा सकता। उदाहरणत महिलाओ के लिए न्यूनतम वेतन सम्बन्धी कानून का निर्माण किया जा सकता है और पुरुषो व बच्चो को उससे अलग रखा जा सकता है, विदेशियो को चिकित्सा आदि व्यवसायो से निषिद्ध किया जा सकता है, निधन व्यक्तियों की तुलना मे धनी व्यक्तियो पर कर की दर म अन्तर हो सकता है। परन्तु समान स्तर वाले व्यक्तियो मे भेदभाव नही किया जा सकता अर्थात् सरकार लोगो और व्यवसायो का वर्गीकरण कर सकती है परन्तु यह वर्गीकरण युक्तियुक्त और उपयुक्त होना चाहिए और वग या समूह के भीतर प्रत्येक व्यक्ति के साथ समान व्यवहार होना चाहिए। यदि एक वग या समूह को दूसरे वग या समूह से भेदभाव करने के लिए कानून का सर्जन किया जाता है तो समान सरक्षण की व्यवस्था की उत्पत्ता होती है।

अमरीकी सामाजिक व्यवस्था की विडम्बना यह कि है राजनीतिक और कानूनी दृष्टि म समान बनाये जाने पर भी नीग्रो जाति के साथ भेदभाव का नीति बरता।

नागरिक अधिकारों का अपहरण करने से हतोत्साहित करता है। दूसरे, अमरीका में न्यायालय ही संविधान का अन्तिम निर्वचक है वह कार्यपालिका आदेशों और कांग्रेस के कानूनों की वैधता-अवैधता औचित्य-अनौचित्य आदि को निर्धारित करती है और उन्हें अवैध घोषित कर रद्द कर सकती है। यद्यपि न्यायालय के निर्णयों को प्रभावहीन बनाने के लिए संविधान में संशोधन किये जा सकते है परन्तु यह एक अत्यधिक जटिल उपाय है और सामान्यतः ऐसा होता नहीं। तीसरे, अमरीका में न्यायिक सर्वोच्चता के सिद्धान्त को अपनाया गया है। ब्रिटेन की भाँति विधायी सर्वोच्चता के सिद्धान्त को नहीं अपनाया गया। यही कारण है कि जहाँ अमरीका में न्यायपालिका नागरिकों को कार्यपालिका और कांग्रेस दोनों की निरंकुशता और अत्याचार से संरक्षण प्रदान करती है वहाँ ब्रिटिश न्यायालय ब्रिटिश नागरिकों को कार्यपालिका निरंकुशता से तो संरक्षण दिला सकती है परन्तु संसदीय अत्याचार से नहीं। इसका कारण यह है कि ब्रिटेन में न्यायपालिका संसद द्वारा पारित किसी कानून को अवैध घोषित नहीं कर सकती।

7 अनिश्चितता एवं जटिलता—अमरीकी नागरिक अधिकारों में अनिश्चितता के साथ जटिलता भी पाई जाती है। अनिश्चितता का कारण यह है कि अधिकारों की स्पष्ट सूची और उन पर स्पष्ट सीमाओं के अभाव के कारण वे न्यायालय की मनोदशा के पात्र बन गये है। यही कारण है कि अधिकारों के संरक्षण के लिए न्यायालय ने कभी "स्पष्ट एवं वर्तमान संकट परीक्षण" और कभी "बुरी प्रवृत्ति परीक्षण का प्रयोग किया है। नागरिक अधिकारों की जटिलता का कारण यह है कि कुछ अधिकार केवल व्यक्तियों को और कुछ केवल नागरिकों को प्राप्त है, कुछ अधिकार संयुक्त राज्य के नागरिकों को और कुछ राज्यों के नागरिकों को प्राप्त है, और कुछ केवल कृत्रिम व्यक्तियों (निगमों) को प्राप्त हैं, कुछ अधिकार राष्ट्रीय सरकार के विरुद्ध हैं और कुछ राज्य सरकारों के विरुद्ध और कुछ दोनों के विरुद्ध है। अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय ने इस बात को पूर्णतः स्वीकार नहीं किया कि अधिकार पत्र के सभी अधिकार राज्य सरकारों के विरुद्ध लागू होते है यद्यपि 14वां संशोधन, विशेषकर उसकी "कानून की उचित प्रक्रिया धारा' इन्हें राज्यों पर लागू करता है।

8 राष्ट्रीयकरण—अमरीका में नागरिक अधिकारों का धीरे धीरे राष्ट्रीयकरण किया गया है। उदाहरणतः गृह युद्ध (1861 65) से पूर्व नागरिक अधिकार केवल केन्द्रीय सरकार को ही प्रतिबंधित करते थे और राज्य सरकारें नागरिकों पर प्रतिबन्ध लगाने के लिए स्वतन्त्र थी। परन्तु गृह-युद्ध के बाद जो संशोधन पारित किये गये, विशेषकर संशोधन 13 और 14, उन्होंने राज्य सरकारों के अधिकारों को भी पर्याप्त मात्रा में छीन लिया। उदाहरणतः 14वें संशोधन ने केवल नागरिकता को ही परिभाषित नहीं किया बल्कि यह भी व्यवस्था कर दी कि—

विधियों से रक्षा ही नहीं करता बल्कि उनके निर्माण को भी निषिद्ध करता है। अनुच्छेद I खण्ड 9 (3) स्पष्टतया इस प्रकार की विधियों को निषिद्ध करता है। कांग्रेस और राज्य विधान सभायें किसी ऐसे कानून का निर्माण नहीं कर सकतीं जो पूर्व प्रभावी हो। परन्तु इस प्रकार का निषेध, जैसाकि सर्वोच्च न्यायालय ने विविध विवादों में उदघोषित किया है, फौजदारी विवादों में ही लागू होता है दीवानी मामलों में नहीं।

10 युक्तिहीन तलाशी और गिरफ्तारी से संरक्षण—संविधान नागरिकों को युक्तिहीन (अनुचित) तलाशी और गिरफ्तारी से संरक्षण प्रदान करता है। यह संरक्षण इस मान्यता पर आधारित है कि 'व्यक्ति का घर उसका किला है और उसकी पवित्रता नष्ट नहीं होनी चाहिए।" चौथा संशोधन इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि लोगों के इस अधिकार की उल्लंघना नहीं होनी चाहिए कि वे अपने शरीरों, घरों, कागजों (पत्रों) और समान में तथा अनुचित तलाशियों और गिरफ्तारियों से सुरक्षित रहें। कोई वारण्ट तब तक जारी नहीं किया जा सकता जब तक उसे शपथ अथवा प्रतिज्ञा द्वारा सम्भावित कारणों से पुष्ट न किया गया हो, वारण्ट में उस स्थान का जिसकी तलाशी ली जानी है और उन व्यक्तियों अथवा वस्तुओं का जिन्हें जब्त किया जाना है विशेष रूप से वर्णन होना चाहिए। अवैध तलाशी और जब्ती द्वारा प्राप्त किये गये सबूत का प्रयोग व्यक्ति को दोषी ठहराने के लिए प्रयोग नहीं किया जा सकता।

तीसरे संशोधन के अनुसार शान्तिकाल में मालिक की सहमति के बिना किसी सैनिक को किसी के घर में नहीं ठहराया जा सकता। युद्धकाल में कानून द्वारा निर्धारित पद्धति से ही ऐसा किया जा सकता है।

11 शस्त्र को रखना एवं धारण करना—संविधान नागरिकों को शस्त्र रखने एवं उन्हें धारण करने का अधिकार देता है। संशोधन दो के अनुसार "एक स्वतन्त्र राज्य की सुरक्षा के लिए एक सुव्यवस्थित नियमित मिलिशिया की आवश्यकता होने से लोगों के शस्त्र रखने और उन्हें धारण करने के अधिकार की उल्लंघना नहीं की जा सकती।" इस संशोधन के बाद भी नागरिक लाइसेंस प्राप्त करके विशेष प्रकार के शस्त्र रख सकते हैं।

12 देशद्रोहिता (Treason)—अमरीकी संविधान देशद्रोहिता की परिभाषित करता है। वह उन परिस्थितियों का वर्णन करता है जिनमें किसी व्यक्ति को देशद्रोहिता का दोषी ठहराया जा सकता है। अनुच्छेद III, खण्ड 3 इस बात को स्पष्ट रूप से रेखांकित करता है कि "संयुक्त राज्यों के विरुद्ध युद्ध करना अथवा युद्ध स्थिति में उनके शत्रुओं का साथ देना अथवा उन्हें सहायता अथवा सुविधा देना देशद्रोहिता है।' किसी व्यक्ति को तब तक देशद्रोहिता का दोषी नहीं ठहराया जा सकता "जब तक दो गवाह उसके प्रत्यक्ष कार्य के लिए न्यायालय में ग्वाही न

B प्रक्रिया सम्बन्धी अधिकार (Procedural Rights)

C व्यक्तिगत सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकार (Right to Private Property)

A सारवान् अधिकार (Substantive Rights)

ये वे अधिकार है जो अमरीका मे प्रजातन्त्र की आधारशिलायें है। ये व्यक्ति के जीवन और स्वतन्त्रता के लिए महत्त्वपूर्ण है। इन्हे नागरिक स्वतन्त्रतायें भी कहा जाता है। इनके अन्तर्गत अमरीकी नागरिक मुख्यत निम्न अधिकारो का उपयोग करते है—

1 धार्मिक स्वतन्त्रता (Religious Freedom)—अमरीकी संविधान का प्रथम संशोधन सभी व्यक्तियो को धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार देता है। इसके अनुसार "काग्रेस किसी ऐसे कानून का निर्माण नही करेगी जो धर्म का संस्थापित करता हो अथवा उसके स्वतन्त्र प्रयोग को निषिद्ध करता हो।" इसी प्रकार चौदहवां (14वा) संशोधन राज्य विधान सभाओ को इस प्रकार के कानून के निर्माण की मनाही करता है। स्पष्ट है कि दोनो संशोधन चर्च (धर्म) और राज्य म दीवार को स्वीकार करते है अर्थात संविधान चर्च और राज्य को पृथक्-पृथक् करता है।

एवसन बनाम शिक्षा बोर्ड (Everson Vs Board of Education) के विवाद मे भी सर्वोच्च न्यायालय ने अवलोकित किया था कि "संघीय और राज्य सरकारें किसी चर्च (धर्म) की स्थापना नही कर सकती, वे किसी ऐसे कानून का निर्माण नही कर सकती जो किसी धर्म की सहायता करता हो अथवा सभी धर्मो की सहायता करता हो अथवा एक धर्म को दूसरे धर्म से पसन्द करता हो। व किसी व्यक्ति को उसकी इच्छा के बिना, बाध्य या प्रभावित नही कर सकती कि वह किसी चर्च मे जाये अथवा उससे दूर रहे अथवा किसी धर्म मे विश्वास करे अथवा अविश्वास करे। वे किसी धर्म के कार्यों अथवा संस्थाओ के समर्थन के लिए किसी प्रकार के कर को नही लगा सकती।"

धार्मिक स्वतन्त्रता का यह कदापि अर्थ नही कि सरकारें (संघीय या राज्य सरकारें) उन धार्मिक प्रथाओ पर प्रतिबन्ध नही लगा सकती जिन्हे समाज विरोधी अथवा पाशविक समझा जाता है। वस्तुत अमरीका म धार्मिक स्वतन्त्रता पर व्यावहारिक प्रतिबन्ध है। उदाहरणत काग्रेस न बहु विवाह प्रथा को गैरकानूनी घोषित किया है यद्यपि मोरमोनस (Mormons) समुदाय इसे अपने धार्मिक विश्वासो के अनुरूप मानता है। सर्वोच्च न्यायालय न रेनोल्डस बनाम संयुक्त राज्य (Reynolds Vs United States) के विवाद म बहु विवाह प्रथा पर प्रतिबन्ध को उचित बताया है। इसी तरह धार्मिक स्वतन्त्रता की आड म कोई व्यक्ति दण्डनीय

समर्थन करने वाले व्यक्तियों से, उत्पीडन द्वारा स्वीकारोक्ति प्राप्त कर लेती है। सन् 1954 में कांग्रेस ने अनिवार्य गवाही अधिनियम पारित करके यह व्यवस्था भी कर दी है कि महान्यायवादी अथवा कांग्रेस समिति के आवेदन पर एक जिला न्यायवादी किसी गवाह को आदेश दे सकता है कि अपने विशेषाधिकार का दावा करते हुए भी वह गवाही दे। दूसरे शब्दों में किसी गवाह को गवाही देने के लिए बाध्य किया जा सकता है।

**4 जूरी द्वारा जाँच**—अमरीकी संविधान नागरिकों (अभियुक्तों) को जूरी द्वारा शीघ्र और सावजनिक जाँच करवाने का अधिकार देता है। यह अधिकार जहाँ सभी फौजदारी मामलों में उपलब्ध है वहा दीवानी मामलों में यह वहीं उपलब्ध है जहाँ मुकदमे की राशि 20 हजार डालर या इससे अधिक होती है। जूरी तथा उससे सम्बन्धित बातों की व्यवस्था संविधान के अनुच्छेद III खण्ड 2, **संशोधन पांच, छह, और सात में की गयी है।** उदाहरणत अनुच्छेद III, खण्ड 2, के अनुसार "महाभियोग के मुकदमों को छोड कर सभी अपराधों की जाच जूरी द्वारा की जायेगी, इस प्रकार की जाच उस राज्य में की जायगी जहा अपराध किया गया है परन्तु जब अपराध किसी राज्य में नही किया जाता तो उसकी जाच उस स्थान अथवा स्थानों पर होती है जहा कांग्रेस कानून द्वारा इसके लिए निर्देशन देती है।"

**5 अत्यधिक जमानत और क्रूर दण्ड से संरक्षण**—संविधान प्रत्येक व्यक्ति को अत्यधिक जमानत और क्रूर एव असाधारण दण्ड से संरक्षण प्रदान करता है। जैसाकि आठवें संशोधन में कहा गया है कि "अत्यधिक जमानत की माग नहीं की जायगी, अत्यधिक जुरमाने आरोपित नहीं किये जायेंगे और क्रूर तथा असाधारण दण्ड नहीं दिये जायेंगे। न्यायालयों ने 'अत्यधिक" शब्द को स्पष्ट रूप से कभी परिभाषित नही किया। इसके अर्थ परिस्थितियों और अपराध की गम्भीरता पर निर्भर रहे है। पांचवें संशोधन के अनुसार "किसी व्यक्ति को एक अपराध के लिए दो बार दण्डित नहीं किया जायगा।"

## C सम्पत्ति का अधिकार (Rights of Private Property)

अमरीका में व्यक्तिगत सम्पत्ति को पवित्र समझा जाता है। अत संविधान सभी व्यक्तियों को सम्पत्ति का अधिकार देता है। इस पर भी अमरीकी संविधान में कोई ऐसी स्पष्ट धारा नही, जिस प्रकार भारत में 44वें संशोधन से पूर्व धारा 19 (f) थी, जो अमरीकी नागरिकों को सम्पत्ति के अर्जन, धारण और व्ययन का अधिकार देती हो। अमरीकी संविधान का पांचवां संशोधन केवल इस बात की व्यवस्था करता है कि 'कानून की उचित प्रक्रिया के बिना किसी व्यक्ति को उसके जीवन, स्वतन्त्रता और सम्पत्ति से वंचित नहीं किया जायगा और न ही उचित मुआवजे के बिना सार्वजनिक उपयोग के लिए व्यक्तिगत सम्पत्ति का अधिग्रहण

संविधान भाषण, प्रेस और सभा की स्वतन्त्रताओं में विचरण की स्वतन्त्रता का स्पष्ट उल्लेख नहीं करता परन्तु सर्वोच्च न्यायालय ने इस स्वतन्त्रता को उक्त स्वतन्त्रताओं में अन्तर्निहित स्वीकार किया है।

**4 दासता और अनैच्छिक पराधीनता से स्वतन्त्रता**—संविधान सभी व्यक्तियों को दासता और अनैच्छिक पराधीनता से मुक्ति दिलाता है। तेरहवें संशोधन में इस बात को स्पष्ट रूप से रेखांकित किया गया है कि "संयुक्त राज्य अथवा उसके क्षेत्राधीन किसी स्थान पर न तो दासता और न अनैच्छिक पराधीनता विद्यमान रहेगी सिवाय दण्ड के रूप में जहाँ अपराधी को विधिवत दोषी ठहराया गया हो।" इस संशोधन का उद्देश्य नीग्रो जाति को दासता और अनैच्छिक पराधीनता से मुक्ति दिलाना था परन्तु यह गारण्टी सभी जातियों को उपलब्ध है। यह संशोधन व्यक्तियों को सभी प्रकार की दासता से मुक्ति दिलाता है। जैसाकि सर्वोच्च न्यायालय ने पौलक बनाम विलियम्स के विवाद में अवलोकित किया था कि 'कोई सरकार, व्यवसाय अथवा व्यक्ति किसी अन्य व्यक्ति को ऋण न चुकाने के कारण न तो पकड़ सकता है और न बलात् कार्य के लिए विवश कर सकता है।" परन्तु सरकार नागरिकों को सेना, मिलिशिया तथा जूरी में काम करने के लिए विवश कर सकती है।

**5 कानून की उचित प्रक्रिया (Due Process of Law)**—संविधान कानून की उचित प्रक्रिया की गारण्टी देता है। यह गारण्टी केवल व्यक्तियों को ही नहीं अपितु कृत्रिम व्यक्तियों जैसाकि निगमों को भी प्राप्त है। संशोधन V इस बात की स्पष्टतः व्यवस्था करता है कि "कानून की उचित प्रक्रिया के बिना किसी व्यक्ति को उसके जीवन, स्वतन्त्रता और सम्पत्ति से वंचित नहीं किया जा सकता।" संशोधन XIV इसी प्रकार का प्रतिबन्ध राज्यों पर लगाता है।

कानून की उचित प्रक्रिया के अर्थ को स्पष्ट रूप से परिभाषित करना कठिन है। इसका मूल कारण यह है कि इसके अर्थ निरन्तर विकसित होते रहते हैं फिर भी इसे जिन विविध अर्थों में प्रयुक्त किया जाता रहा है उसके मुख्य पहलू निम्न हैं—

(i) जिस व्यक्ति या वस्तु में सरकार अथवा उसके निम्न अभिकरण हस्तक्षेप करना चाहते हैं उस पर उन्हें क्षेत्राधिकार होना चाहिए।

(ii) कानून अथवा आदेश को विधिवत ढंग से निर्मित एवं प्रकाशित किया जाना चाहिए।

(iii) अपराधों को स्पष्ट रूप से परिभाषित किया जाना चाहिए।

(iv) अभियुक्त को आरोपों की सूचना मिलनी चाहिए।

# 5

# शक्तियों का पृथक्करण एवं अवरोध और सन्तुलन

## (Separation of Powers and Checks and Balances)

### A शक्तियो का पृथक्करण

परिचय (Introduction)—शासन की शक्तियों की अर्थात् व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका की शक्तियो को सयुक्त भी रखा जा सकता है और एक दूसरे से पृथक भी रखा जा सकता है। इगलैण्ड मे, जहा ससदीय प्रणाली है, शक्तियो के पृथक्करण के सिद्धान्त को नहीं अपनाया गया। वहा कार्यपालिका और व्यवस्थापिका मे निरन्तर घनिष्ठ सम्बन्ध बना रहता है। वहा वास्तविक कार्यपालिका का चयन ही व्यवस्थापिका से होना है और वह अपने पद और सत्ता के लिए उस पर निर्भर करती है। इगलैण्ड मे न्यायपालिका स्वतन्त्र तो है परन्तु उसे न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति नहीं अर्थात न्यायालय संसद द्वारा पारित कानून को अवैध घोषित नहीं कर सकती। भारत जैसे ससदीय प्रणाली वाले देशो में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका मे निरन्तर घनिष्ठ सम्बन्ध तो बना रहता है और कार्यपालिका अपने पद और सत्ता के लिए व्यवस्थापिका पर निर्भर भी करती है परन्तु न्यायपालिका इतनी स्वतन्त्रता का उपयोग करती है कि वह ससद द्वारा पारित कानूनों को अवैध घोषित कर सकती है यदि वे सविधान के विपरीत हैं। अधिनायकवादी एव सर्वसत्तावादी राज्यो मे शासन की सारी शक्तियाँ कार्यपालिका मे निहित होती है या उसके अधीन होती है। सोवियत सघ जैसे साम्यवादी राज्यो मे शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त को स्वीकार ही नही किया जाता। वहा शासन की सारी शक्तियो का उपयोग वस्तुत साम्यवादी दल करता है। वहा शासन और दल की शक्तियों मे तादात्म्य रहता है, दल के सर्वोच्च पदो पर आसीन व्यक्ति ही शासन के सर्वोच्च पदो पर आसीन होता है। वहा शासनांग अर्थात् व्यवस्थापिका, कार्य

जाती रही है और यह तथ्य वर्तमान अमरीकी समाज में उतना ही सत्य है जितना कि पहले था। वस्तुतः कुछ समय पूर्व तक अमरीका न्यायालयों ने ऐसे निर्णय दिये जिन्होंने नीग्रो जाति से भेदभाव को बढ़ावा दिया। उदाहरणतः जहाँ प्लेसी बनाम फर्गुसन विवाद में न्यायालय ने 'पृथक् परन्तु समान सिद्धान्त' (Separate but equal doctrine) को जन्म दिया वहाँ 1954–55 के ब्राउन बनाम तोपेका शिक्षा बोर्ड के विवाद में न्यायालय ने सार्वजनिक शिक्षा के क्षेत्र में पृथक् शैक्षणिक सुविधाओं को 'स्वाभाविक रूप से असमान' की संज्ञा दी और उन्हें चौदहवें संशोधन की समान संरक्षण व्यवस्था के विपरीत स्वीकार किया।

7 बन्दी प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus)—संविधान बन्दी प्रत्यक्षीकरण लेख का संरक्षण सभी नागरिकों को प्रदान करता है। इस संरक्षण की विशेषता यह है कि इसे सार्वजनिक सुरक्षा की माँग पर केवल विद्रोह अथवा आक्रमण की स्थिति में ही स्थगित किया जा सकता है। जैसाकि अनुच्छेद I, खण्ड 9 (2) में कहा गया है कि "जब तक विद्रोह या आक्रमण के कारण सार्वजनिक सुरक्षा माँग न करे बन्दी प्रत्यक्षीकरण के विशेषाधिकार को स्थगित नहीं किया जा सकता।" स्पष्ट है कि शान्ति काल अथवा सार्वजनिक सुरक्षा की माँग न होने पर इसे स्थगित नहीं किया जा सकता। न्यायालय इस बात की समीक्षा कर सकती है कि इसका स्थगन उचित है अथवा नहीं। यदि स्थगन अनुचित है तो न्यायालय उसे अवैध घोषित कर सकती है। जैसाकि न्यायालय ने 1945 में डन्कन बनाम कोहानामोकू के विवाद में हवाई राज्य में द्वितीय महायुद्ध के दौरान स्थगित किये गये बन्दी प्रत्यक्षीकरण को अवैध घोषित कर दिया था।

8 बिल ऑफ अटेंडर से संरक्षण—बिल ऑफ अटेन्डर (Bill of Attainder) ऐसी विधायी क्रिया है जो व्यक्ति को न्यायिक जाँच के बिना दण्ड प्रदान करती है अर्थात् कष्ट पहुँचाती है। यह क्रिया अभियुक्त को अपनी सफाई (बचाव) का अवसर नहीं देती तथा उसके विरुद्ध लगाये गये आरोपों को सिद्ध नहीं करती फिर भी वह उसे दण्डित करती है।

अमरीकी संविधान सभी नागरिकों को बिल ऑफ अटेंडर से संरक्षण प्रदान करता है। संविधान अनुच्छेद I, खण्ड 9 (3) में केन्द्रीय एवं राज्य सरकारों को बिल ऑफ अटेंडर को पारित करने से मनाही करता है। इस तरह संविधान कांग्रेस और विधान सभाओं के अत्याचार से नागरिकों को संरक्षण प्रदान करता है।

9 कार्योत्तर विधियों से संरक्षण—कार्योत्तर विधि का शाब्दिक अर्थ है 'कार्य के बाद' अर्थात् ऐसी विधि जो उस कार्य के लिए दण्ड को निश्चित करती है जो उसके निर्माण से पूर्व किया गया है। अमरीकी संविधान नागरिकों को कार्योत्तर

अभिव्यक्ति इन शब्दों में की गयी थी—"इस राष्ट्रमण्डल के शासन में व्यवस्थापिका विभाग कार्यपालिका और न्यायपालिका या उनमें से किसी एक की शक्तियों का प्रयोग कभी नहीं करेगा, कार्यपालिका विभाग व्यवस्थापिका और न्यायपालिका या उनमें से किसी एक की शक्तियों का प्रयोग कभी नहीं करेगा, न्यायपालिका विभाग व्यवस्थापिका और कार्यपालिका या उनमें से किसी एक की शक्तियों का प्रयोग कभी नहीं करेगा। यह सब इसलिए कि शासन कानूनों का रहे व्यक्तियों का नहीं।" अलाबामा और कैलिफोर्निया के संविधानों में भी इसी प्रकार की शब्दावली का प्रयोग किया गया था।

**अमरीकी संविधान और शक्तियों का पृथक्करण**—अमरीका का संविधान औपचारिक रूप से शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त की घोषणा नहीं करता और न ही किसी स्थान पर उसे परिभाषित या सुनिश्चित करता है। फिर भी शक्तियों का पृथक्करण सर्वत्र व्याप्त है। वस्तुतः संविधान के प्रथम तीन अनुच्छेदों में शासन शक्तियों का किया गया कठोर विभाजन ही इसकी व्यापकता को स्पष्ट कर देता है। अनुच्छेद 1, खण्ड 1, सभी विधायी शक्तियों को कांग्रेस में निहित करता है, अनुच्छेद 2 खण्ड 1, सभी कार्यपालिका शक्तियों को राष्ट्रपति में निहित करता है, अनुच्छेद 3, खण्ड 1, सभी न्यायिक शक्तियों को सर्वोच्च न्यायालय और अधीनस्थ न्यायालयों में निहित करता है। दूसरे शब्दों में, संविधान कानून निर्माण करने की शक्ति कांग्रेस को प्रदान करता है, उसे लागू करने की शक्ति राष्ट्रपति को प्रदान करता है और उसकी व्याख्या करने की शक्ति सर्वोच्च न्यायालय एवं अधीनस्थ न्यायालयों को प्रदान करता है।

अमरीकी संविधान शासनांगों की स्वतन्त्रता को अधिक सुनिश्चित करने के लिए अन्य अनेक व्यवस्थायें भी करता है। ये व्यवस्थायें शासन के विभागों की स्वतन्त्रता और शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त को पुष्ट करती हैं। ये व्यवस्थायें मुख्यतः निम्न हैं—

(i) **शासनांगों के सदस्यों के चयन की भिन्न भिन्न प्रक्रिया**—कांग्रेस के सदस्यों अर्थात् सीनेट और प्रतिनिधि सभा के सदस्यों का निर्वाचन प्रत्यक्षतः जनता द्वारा होता है, राष्ट्रपति का निर्वाचन निर्वाचक मण्डल द्वारा होता है जिसके सदस्यों का निर्वाचन प्रत्यक्षतः मतदाताओं द्वारा केवल इस एक उद्देश्य के लिये होता है, न्यायाधीशों की नियुक्ति सीनेट के अनुसमर्थन पर राष्ट्रपति द्वारा होती है।

(ii) **शासनांगों के सदस्यों का भिन्न भिन्न कार्यकाल एवं कार्यकाल की निश्चितता**—प्रतिनिधि सदन के सदस्यों का कार्यकाल 2 वर्ष है, सीनेट के सदस्यों का 6 वर्ष है और राष्ट्रपति का 4 वर्ष है। न्यायाधीशों की नियुक्ति जीवन-पर्यन्त होती है अर्थात् वे सद्व्यवहार तक अपने पद पर बने रहते हैं। प्रत्येक पदाधिकारी का कार्यकाल निश्चित है और उसे समय से पूर्व हटाना एक कठिन कार्य है।

दें अथवा वह स्वयं अपने अपराध को स्वीकार न कर ले।" संविधान गुप्त रूप से अथवा उत्पीड़न द्वारा प्राप्त की गयी स्वीकृति को मान्यता नहीं देता, देशद्रोहिता के अपराध को खुले न्यायालय में ही स्वीकार किया जाना चाहिए।

संविधान कांग्रेस को देशद्रोहिता के दण्ड को निर्धारित करने की शक्ति प्रदान करता है परन्तु उसकी यह शक्ति असीमित नहीं। देशद्रोहिता के दोषी व्यक्ति को उसके जीवन काल तक दण्डित किया जा सकता है, परन्तु कांग्रेस उसके बच्चों अथवा उसकी सम्पत्ति के उत्तराधिकारियों को उत्तराधिकार से वंचित नहीं कर सकती।

II प्रक्रिया सम्बन्धी अधिकार (Procedural Rights)

प्रक्रिया सम्बन्धी अधिकार नागरिकों के वे अधिकार हैं जो अमरीका में कानून के शासन को स्थापित करते हैं और नागरिकों (अभियुक्त) को इस बात का आश्वासन देते हैं कि उनके साथ युक्तियुक्त न्याय किया जायेगा और जिस प्रक्रिया को अपनाया जायेगा वह भी न्यायोचित होगी। ये अधिकार व्यक्ति (अभियुक्त) को निरंकुश अथवा स्वेच्छाचारी न्याय से संरक्षण प्रदान करते हैं। नागरिकों के प्रक्रिया सम्बन्धी अधिकार मुख्यतः निम्न हैं—

1 शीघ्र एवं खुले न्यायालय में सुनवाई—छठे संशोधन के अनुसार सभी फौजदारी मामलों में अभियुक्त को शीघ्र एवं खुले न्यायालय में सुनवाई का अधिकार है। इस व्यवस्था के बाद भी, जैसाकि जिंक ने कहा है "अमरीका में न्याय की गति धीमी है।"

2 कानूनी सहायता—छठा संशोधन इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि अभियुक्त अपनी रक्षा के लिए किसी अधिवक्ता (वकील) की सहायता ले सकता है। यदि कोई अभियुक्त अधिवक्ता का व्यय सहन करने की क्षमता नहीं रखता तो उसे राज्य की ओर से सहायता प्रदान की जाती है। इसके अतिरिक्त विरोधी गवाहों की गवाही उसकी उपस्थिति में ही हो सकती है, अभियुक्त अपने पक्ष के गवाहों की न्यायालय में उपस्थिति की माँग कर सकता है, आदि।

3 स्वयं दोषारोपण के विरुद्ध संरक्षण—संविधान प्रत्येक व्यक्ति को न्यायालय में अपना वक्तव्य देने अथवा न देने अर्थात् गवाही देने अथवा न देने की स्वतन्त्रता प्रदान करता है। जैसाकि संशोधन V में कहा गया है कि "किसी व्यक्ति (अभियुक्त) को फौजदारी मुकदमे में अपने विरुद्ध गवाही देने के लिए बाध्य नहीं किया जा सकता।" यद्यपि संशोधन V की शब्दावली केवल फौजदारी मुकदमे में व्यक्ति को गारण्टी देती है, परन्तु यह गारण्टी न्यायालय के निर्णयों के अनुसार, दीवानी मामलों में भी उपलब्ध है। संविधान की इस व्यवस्था के बाद भी पुलिस व्यक्तियों से, विशेषकर साम्यवादी विचारधारा का

आधार पर ही सर्वोच्च न्यायालय ने 1933 के नेशनल रिकवरि एक्ट की अनेक धाराओं को रद्द किया था।

## B अवरोध और सन्तुलन

**अर्थ एवं प्रकृति**—शासन सावयव एकता है। उसकी सफलता, कार्यक्षमता और कुशलता शासनांगों की पारस्परिकता सहिष्णुता और सहयोग पर निर्भर करती है। अतः अमरीका के संविधान निर्माताओं ने शक्तियों के पृथक्करण के साथ अवरोध और सन्तुलन की व्यवस्था को भी लागू किया। मैडीसन ने फैडरेलिस्ट में लिखा था कि "शक्तियों के पृथक्करण का यह कदापि आशय नहीं कि व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका एक-दूसरे से सम्बद्ध ही न हों। जब तक ये तीनों अंग एक-दूसरे से सम्बद्ध नहीं किये जाते और उन्हें उस तरह नहीं मिला दिया जाता कि वे एक-दूसरे को नियन्त्रित कर सकें तब तक एक-स्वतन्त्र सरकार की स्थापना नहीं हो सकती।" इस तरह **अवरोध सन्तुलन की व्यवस्था शासनांगों को जोड़ने और मिलने वाला यन्त्र है। यह उनकी पारस्परिक निर्भरता को सुनिश्चित करने वाली व्यवस्था है।** इस तरह यह शक्तियों के पृथक्करण का उप सिद्धान्त और आवश्यक परिणाम है।

अवरोध और सन्तुलन व्यवस्था शासन के प्रत्येक अंग को दूसरे दो अंगों के अनन्य क्षेत्र में भाग लेने की शक्ति प्रदान करती है। यह जैसाकि **एड्रियन और प्रेस ने कहा है, "प्रत्येक अंग को दूसरे दो अंगों का सर्वेक्षक (*Overseer*) बनाती है।"** यह व्यवस्था एक अंग का दूसरे दो अंगों की "प्रत्येक शक्ति में साझेदार नहीं बनाती यद्यपि यह उनकी अत्यधिक महत्वपूर्ण शक्तियों के अधिकांश भाग में उसे साझेदार बनाती है।" इस तरह **यह पर्याप्त साझेदारी की व्यवस्था है।**

अवरोध और सन्तुलन व्यवस्था शासनांगों को नियन्त्रित करने की व्यवस्था है। यह व्यवस्था प्रत्येक अंग को दूसरे दो अंगों के अनन्य क्षेत्र में किये गये कार्यों को अवरुद्ध करने (रोकने) अथवा विफल करने की शक्ति प्रदान करती है और यह शासनांगों में कभी-कभी गतिरोध और सौदेबाजी को जन्म दे देती है। परन्तु संविधान निर्माता इस व्यवस्था को शासन में सन्तुलन के लिये आवश्यक समझते थे। उनकी धारणा थी कि यह मनमाने ढंग से प्रयोग की गई शक्तियों को नियन्त्रित करने की व्यवस्था है। यह निरंकुशता और अनुत्तरदायित्वता पर रोक है। यह 'नियन्त्रण अस्त्र' है। यह "शक्ति की प्रतिद्वन्द्वी शक्ति है", यह "अवरोध पर अवरोध है", यह 'महत्वाकांक्षा को महत्वाकांक्षा द्वारा रोकने" की व्यवस्था है। यह "सीमित, नियन्त्रित और फैले हुए" शासन की व्यवस्था है। डॉ. सी. बर्नाल ने ठीक लिखा है कि इसे इसलिये रखा गया था कि 'कोई अंग अपना सन्तुलन न खो दे।'

अवरोध और सन्तुलन व्यवस्था शासन में समझौता वृत्ति को जन्म देता है। यह इस बात पर बल देती है कि किसी कार्य को करने से पूर्व उस पर शासनांगों में व्यापक समझौता होना चाहिये।

किया जा सकता, सकता है।" चौदहवाँ संशोधन इसी प्रकार के प्रतिबन्ध राज्य सरकारों पर लगाता है। निस्सन्देह उक्त दोनों संशोधन संघ एवं राज्य सरकारों दोनों के सर्वोपरि अधिकार को स्वीकार करते हैं परन्तु फिर भी वे उन पर प्रतिबन्ध भी लगाते हैं अर्थात् व्यक्तिगत सम्पत्ति को सार्वजनिक उद्देश्यों की पूर्ति के लिए तथा कानून की उचित प्रक्रिया और उचित मुआवजे के आधार पर ही अभिग्रहण किया जा सकता है। दूसरे, संविधान में उचित मुआवजे को परिभाषित नहीं किया। इसका निर्णय सम्बन्धित पक्षों में बातचीत द्वारा अथवा असहमति होने पर उपयुक्त न्यायालय द्वारा किया जाता है।

## समीक्षा प्रश्न

1 संयुक्त राज्य अमरीका के नागरिकों के मूल अधिकारों की विशेषताओं का विश्लेषण कीजिए।

2 अमरीकी संविधान में उल्लिखित नागरिक अधिकारों का वर्णन कीजिये।

---

आवश्यकता नहीं होती। फिर भी सीनेट का राष्ट्रपति पर अवरोध वास्तविक है। सन् 1919 में सीनेट ने इस अवरोध का प्रयोग प्रभावकारी ढंग से किया था जब उसने वर्साय संधि का अनुसमर्थन करने से इन्कार कर दिया था। यद्यपि अमरीका का राष्ट्रपति विल्सन राष्ट्र संघ का जन्मदाता था परन्तु सीनेट के अवरोध के कारण अमरीका राष्ट्र संघ का सदस्य नहीं बन सका। सीनेट के विरोध के कारण ही 1979 में सोवियत संघ के साथ की गयी साल्ट-2 संधि अभी तक लागू नहीं की गई।

नियुक्तियों और संधियों पर अनुसमर्थन के अतिरिक्त कांग्रेस अन्य अनेक तरीकों से राष्ट्रपति के कार्य में अवरोध पैदा कर सकती है। कांग्रेस राष्ट्रपति पर महाभियोग लगा सकती है प्रशासनिक विषयों की जांच करा सकती है, वित्त पर नियन्त्रण लगा सकती है। राष्ट्रपति बजट पारित नहीं कर सकता और न ही वह कर लगा सकता है। वह विनियोजित राशि ही खर्च कर सकता है। कांग्रेस ही कार्यपालिका विभागों, प्रशासनिक आयोगों एवं अन्य अभिकरणों की रचना करती है तथा उन्हें संशोधित एवं समाप्त करती है। यद्यपि राष्ट्रपति सेनाओं का सर्वोच्च कमाण्डर होता है परन्तु कांग्रेस ही युद्ध की घोषणा कर सकती है यद्यपि राष्ट्रपति युद्ध की परिस्थितियां पैदा कर सकता है।

सर्वोच्च न्यायालय भी राष्ट्रपति के कार्य में अवरोध पैदा कर सकती है। न्यायालय उन कार्यपालिका आदेशों, आज्ञप्तियों आदि को अवैध घोषित कर सकती है जो संविधान के विपरीत है।

**(iii) न्यायालय को नियन्त्रित करने वाले अवरोध**—संविधान सारी न्यायिक शक्तियां सर्वोच्च न्यायालय को प्रदान करता है। परन्तु न्यायाधीशों की नियुक्ति सीनेट के अनुसमर्थन पर राष्ट्रपति करता है। कांग्रेस न्यायाधीशों के वेतन तथा न्यायालय के अन्य खर्चे निर्धारित करती है। कांग्रेस न्यायाधीशों पर महाभियोग लगा सकती है। राष्ट्रपति और कांग्रेस न्यायालय के सदस्यों की संख्या में वृद्धि कर सकते है तथा नवीन पदों पर उनसे हमदर्दी रखने वाले न्यायाधीशों को नियुक्त कर सकते है। कांग्रेस कुछ प्रकार के विवादों को न्यायालय के क्षेत्राधिकार से बाहर कर सकती है, निम्न संघीय न्यायालयों का जीवन-मरण कांग्रेस के हाथों में है। यदि न्यायालय कोई अनुचित निर्णय दे दे तो कांग्रेस, राज्यों के सहयोग से, संविधान में संशोधन करके उचित निर्णय की घोषणा कर सकती है।

**(iv) कांग्रेस के दोनों सदन एक-दूसरे के कार्य को अवरुद्ध कर सकते हैं।** क्योंकि संविधान इस बात की मांग करता है कि विधेयक कांग्रेस के दोनों सदनों द्वारा एक ही रूप में पारित होना चाहिए अतः कोई एक सदन दूसरे सदन द्वारा पारित विधेयक में अवरोध पैदा कर सकता है। उदाहरणार्थ सीनेट ने प्रतिनिधि

पालिका और न्यायपालिका तथा अन्य संस्थायें साम्यवादी व्यवस्था को पुष्ट एवं सुदृढ़ करने के लिए स्थापित की जाती है। केवल अमरीका जैसे राज्यों में, जहां अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली है, शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त को अपनाया गया है। वहां शासन की शक्तियों का पृथक पृथक शासनांगों में ही विभक्त नहीं किया गया। बल्कि उन्हें एक दूसरे से अधिक से अधिक स्वतन्त्र रखने का प्रयास भी किया गया है।

**अमरीकी संविधान निर्माताओं के विचार एवं उन पर पड़ने वाले प्रभाव**—अमरीका के संविधान निर्माता स्वतन्त्रता और सीमित शासन के कायल थे। वे इन्हें हर स्थिति में सुरक्षित एवं सुनिश्चित करना चाहते थे। उनकी धारणा थी कि शक्ति मनुष्य को भ्रष्ट करती है और निरपेक्ष शक्ति उसे पूर्ण रूप से भ्रष्ट कर देती है। उनका यह भी विश्वास था कि शक्तियों का केन्द्रीकरण उनके दुरुपयोग और सरकारी अत्याचार को जन्म देता है। जैसाकि जेम्स बैक ने लिखा है कि "अमरीका के संविधान निर्माता प्रशासन की शक्तियों के प्रति अत्यधिक ईर्ष्यालु थे। उनका विश्वास था कि जितनी अधिक शक्ति होती है उतना ही अधिक उसके दुरुपयोग का भय रहता है।" मैडीसन ने फेडरेलिस्ट में चेतावनी देते हुए लिखा था कि "सभी विधायी, कार्यपालिका और न्यायपालिका शक्तियों का एक ही हाथों में संचयन चाहे वह एक, कुछ या अनेक के हाथों में हो और चाहे वह वंशानुगत, स्वयं नियुक्त अथवा निर्वाचित हो, उसे उचित रूप से अत्याचार की परिभाषा कहा जा सकता है।" अतः अमरीका के संविधान निर्माता शक्तियों के केन्द्रीकरण के स्थान पर शक्तियों का पृथक्करण चाहते थे। वे शक्तियों को "सीमित, नियन्त्रित और फैलाना" चाहते थे। उन्हें शक्तियों के पृथक्करण में ही शक्तियों के दुरुपयोग और अत्याचार के विरुद्ध संस्थागत गारण्टी की झलक नजर आयी जिसकी उन्होंने संविधान में व्यवस्था कर दी।

अमरीकी संविधान निर्माताओं की उपर्युक्त विचारधारा पर जान लॉक और माण्टेस्क्यू के विचारों का अत्यधिक प्रभाव पड़ा था। मैडीसन ने लिखा था कि "हम निरन्तर माण्टेस्क्यू की अदृश्य छाया से प्रेरणा ग्रहण करते रहे हैं।" लॉक और माण्टेस्क्यू दोनों ने शक्तियों के पृथक्करण का समर्थन किया था। लॉक ने कार्यपालिका और व्यवस्थापिका शक्तियों में भिन्नता की थी और उन्हें पृथक रखने की वांछनीयता पर बल दिया था। माण्टेस्क्यू ने अपनी रचना The Spirit of Laws में नागरिकों की स्वतन्त्रता की रक्षा हेतु शासनांगों को एक-दूसरे से पृथक रखने और उन्हें एक दूसरे के बराबर समझने पर बल दिया था।

**क्रांतिकाल और शक्ति पृथक्करण का सिद्धान्त**—क्रान्तिकाल के प्रत्येक राज्य द्वारा संविधान और राष्ट्रीय संविधान में शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त को अपनाया गया था। सन् 1780 के मैसाचुसेट्स संविधान के अनुच्छेद XXX में इसको आदर्श

बाजी ने अवरोध और सन्तुलन व्यवस्था द्वारा स्थापित नियन्त्रण का स्थान ग्रहण कर लिया है।

अवकाश नियुक्तियों की प्रथा ने राष्ट्रपति को सीनेट के अवकाश काल मे सीनेट के अनुसमर्थन के बिना नियुक्तियां करने का अधिकार दे दिया है। इस प्रथा द्वारा राष्ट्रपति 'उद्दण्ड सीनेट" को 'सहयोगी सीनेट" मे बदल सकता है। राष्ट्रपति वांछित व्यक्तियो की तब तक अवकाश नियुक्तियां कर सकता है जब तक सीनेट स्वय अपने अवरोध को समाप्त नही कर देती।

कार्यपालिका समझौतो की प्रथा ने सन्धियो पर सीनेट के अनुसमर्थन के हक को प्रभावहीन बना दिया है। कार्यपालिका समझौतो पर सीनेट के अनुसमर्थन की आवश्यकता नही होती। इसलिए राष्ट्रपति दूसरे देशो के साथ सन्धियाँ करने के स्थान पर कार्यपालिका समझौतो पर बल देता है, विशेषकर उस स्थिति मे जब सीनेट मे विरोधी दल का बहुमत हो और सीनेट उद्दण्ड हो।

(ii) राजनीतिक दल—राजनीतिक दलो के विकास ने प्रशासन रूपी धुरी को चिकनाई प्रदान कर दी है अर्थात् राजनीतिक दलो के विकास के कारण शासन के तीनो अंगो मे सहयोग की भावना पैदा हो गयी है और शासन निर्बाध रूप से कार्य करता है। यह भावना विशेष रूप से उस समय विद्यमान रहती है जब राष्ट्रपति उसी दल से सम्बन्ध रखता है जिसका कांग्रेस के दोनो सदनो मे बहुमत होता है। उस समय राष्ट्रपति को अवश्य कठिनाई का अनुभव करना पडता है जब कांग्रेस मे विरोधी दल का बहुमत होता है। राजनीतिक दलो का ढीला संगठन कभी कभी राष्ट्रपति के लिए सिरदर्द पैदा कर सकता है।

(iii) राष्ट्रपतीय नेतृत्व—राष्ट्रपति का नेतृत्व शासन के तीनो अंगो पर प्रभाव डालने की स्थिति मे होता है। विधान के क्षेत्र मे उससे आशा की जाने लगी है कि उसका अपना विधायी कार्यक्रम होगा जिसे वह कांग्रेस से अपनी संरक्षण की शक्तियो और अपने पद के महत्त्व और गौरव द्वारा पारित करा सकता है। वस्तुतः राष्ट्रपतीय नेतृत्व ने कार्यपालिका और व्यवस्थापिका को एक-दूसरे के निकट ला दिया है।

राष्ट्रपति के पास आज ऐसे साधन उपलब्ध है— रेडियो, टेलीविजन, प्रेस सम्मेलन, नौकरशाही आदि—जिनके माध्यम से वह सीधे अमरीकी जनता को प्रभावित कर सकता है और कांग्रेस तथा न्यायालय को प्रभावित कर सकता है। आपातकाल मे राष्ट्रपति का नेतृत्व आवश्यक भी होता है और लाभकारी भी। उदाहरणतः दोनो महायुद्धो के दौरान राष्ट्रपति कांग्रेस की कानून निर्माण की शक्ति पर छाये रहे। आर्थिक संकट के काल मे राष्ट्रपति फ्रैंकलिन, डी रूजवेल्ट ने राष्ट्र के आर्थिक पुनर्निर्माण का भार अपने ऊपर ले लिया था। सन् 1933 मे उन्होंने कांग्रेस के दास एक आवश्यक विधायी प्रोग्राम रख भेजा था।

राष्ट्रपति काग्रेस को समय से पूव भग नही कर सकना, काग्रेस महाभियोग द्वारा ही राष्ट्रपति और न्यायाधीशो को पदच्युत कर सकती है जो एक कठिन काय है।

(iii) शासनागो के सदस्यों के उत्तरदायित्व के क्षेत्र मे भिन्नता—प्रतिनिधि सदन के सदस्य अपने आपको जिले के मतदाताओ के प्रति उत्तरदायी समझते है, सीनेट के सदस्य अपने-आपको पूर्ण राज्य के प्रति उत्तरदायी समझते है, राष्ट्रपति अपने आपको सम्पूर्ण राष्ट्र के प्रति उत्तरदायी समझता है और न्यायाधीश अपने आपको सविधान के प्रति उत्तरदायी समझते है।

(iv) शासनागों की अनन्य सदस्यता—अमरीका मे पदाधिकारी एक समय पर एक ही विभाग के सदस्य के रूप मे काय कर सकते है। वे एक समय पर एक से अधिक विभागो के सदस्य के रूप मे कार्य नही कर सकते। उदाहरणत यदि काग्रेस का कोई सदस्य न्यायाधीश के पद पर अथवा कायपालिका मे किसी प्रशासनिक पद को प्राप्त करना चाहता है तो वह काग्रेस की अपनी सदस्यता को त्याग कर ही ऐसा कर सकता है अन्यथा नही।

स्पष्ट है कि सविधान शासन की शक्तियो के प्रयोग के लिय भिन्न सस्थाओ (शासनागो) की व्यवस्था ही नही करना वल्कि उनके लिये-भिन्न-भिन्न पदाधिकारियो की व्यवस्था भी करता है। शासन का प्रत्येक अग सवैधानिक और राजनीतिक दृष्टि से दूसरे दो अगो से स्वतन्त्र है। शासन का प्रत्येक अग अपनी शक्तियो को सीधे सविधान से प्राप्त करता है किसी दूसरे अग से प्राप्त नही करता। कोई एक अग न तो पूर्ण शासन की शक्तियो का प्रयोग कर सकता है और न किसी दूसरे अग की शक्तियो का प्रयोग करता है। सविधान जिस जो प्रदान करता वह उसे त्याग नहीं सकता और न ही वह उस प्रत्यायोजित कर सकता है। शासनागो की एक दूसरे से यह स्वतन्त्रता ही शक्ति पृथक्करण सिद्धान्त का हृदय है जिसकी अमरीकी सविधान सुनिश्चित व्यवस्था करता है। फाइनर ने ठीक ही लिखा है कि 'अमरीकी सविधान शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त पर लिखा गया एक सचेत एव विस्तृत निबन्ध है और वतमान समय मे विश्व मे वह सबसे महत्त्वपूर्ण राजनीतिक व्यवस्था है जो उस सिद्धान्त पर काय करती है।"

अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय और शक्ति पृथक्करण का सिद्धान्त—अमरीका की सर्वोच्च न्यायालय ने अपने निर्णयो मे शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त को मान्यता दी है। उसने उसे पुष्ट भी किया है। उदाहरणत, शेक्टर पोल्ट्री निगम बनाम सयुक्त राज्य अमरीका के विवाद मे सर्वोच्च न्यायालय ने स्पष्ट अवलोकन किया था कि 'तीनो अनुच्छेदो द्वारा शासन की विभिन्न शाखाओ को जो शक्तियाँ प्राप्त हुई है उन्हे किसी शाखा मे केन्द्रीभूत नही किया जा सकता और न ही किसी एक शाखा को सौंपी गई शक्तियाँ किसी दूसरी शाखा को सौंपी जा सकती है।' इन के

6

# संघीय व्यवस्था

## (The Federal System)

**अर्थ एवं प्रकृति**—संघ शब्द की उत्पत्ति, जिसका अंग्रेजी पर्यायवाची शब्द 'फेडरेशन' है, लेटिन भाषा के शब्द 'फोएडस' (Foedus) से हुई है जिसका अर्थ है संधि या समझौता अर्थात् संघ सार्वभौम राज्यों के पारस्परिक समझौते का परिणाम होता है। जब कुछ राज्य मिलकर समझौते द्वारा एक नये राज्य को जन्म देते हैं तो उसे संघ राज्य की संज्ञा दी जाती है। जैसाकि हैमिल्टन ने कहा है कि "संघ कुछ राज्यों का मिलाप है जो एक नये राज्य का निर्माण करते हैं।" संघात्मक राज्य विकास का परिणाम नहीं होता, इसका निर्माण किया जाता है। यह सूझबूझ और समझ का परिणाम होता है। इसमें दोहरी राजनीतिक व्यवस्था —एक संघ की और दूसरी उसके एककों की—पाई जाती है।

संघ का भिन्न भिन्न प्रकार से परिभाषित किया गया है। मेरियट के लिए यह 'मिश्रित या संयुक्त राज्य है।' जिलोबी के लिए यह "बहुशासनतन्त्रवादी राज्य है।" स्ट्रांग के लिए यह एक ऐसा राज्य है "जिसमें अनेक समकक्ष राज्य सामान्य उद्देश्यों के लिए एकीकृत हो जाते हैं।" डायसी के लिए 'यह एक ऐसा राजनीतिक समझौता है जिसमें राज्यों के अधिकारों को सुनिश्चित करने के साथ साथ सम्पूर्ण राष्ट्र की एकता को भी सुनिश्चित किया जाता है।" गानर के लिए "संघ एक ऐसी व्यवस्था है जो केन्द्रीय और स्थानीय सरकारों को मिला देती है। दोनों केन्द्रीय और स्थानीय सरकारें अपने अपने निश्चित क्षेत्रों में, जिसे सामान्य संविधान द्वारा निर्धारित किया जाता है सर्वोच्च रहती है।"

**संघ का निर्माण**—संघ का निर्माण प्रायः दो प्रकार की शक्तियों की प्रक्रिया द्वारा होता है—एक केन्द्रोन्मुखी शक्तियों (Centripetal Forces) की प्रक्रिया द्वारा और दूसरा केन्द्रविमुखी शक्तियां (Centrifugal forces) की प्रक्रिया द्वारा। केन्द्रोन्मुखी शक्तियों की प्रक्रिया द्वारा संघ का निर्माण तब होता है जब सार्वभौम राज्य यह अनुभव करने लगते हैं कि कुछ ऐसे सामान्य सुरक्षात्मक, राजनीतिक एवं आर्थिक हित या उद्देश्य हैं जिन्हें पारस्परिक सहयोग द्वारा ही प्राप्त किया जा

संक्षेप मे, अवरोध और सतुलन व्यवस्था शक्तियो के पृथक्करण द्वारा पृथक किय गये शासनागो को जोडती और मिलाती है, शासनागो की स्वेच्छाचारिता और शक्तियो के दुरुपयोग पर रोक लगाती है और शासन के कार्यों मे व्यापक समझौता वृत्ति को जन्म देती है। इस तरह यह "सीमित नियंत्रित और फले हुए" शासन को सम्भव बनाती है।

**अवरोधो के उदाहरण**—अमरीकी सविधान म मुख्यत निम्न अवरोधो की व्यवस्था की गई है—

**(i) कांग्रेस को नियन्त्रित करने वाले अवरोध**—सविधान सारी विधायी शक्ति कांग्रेस को प्रदान करता है परन्तु कांग्रेस द्वारा निर्मित विधियो पर राष्ट्रपति की स्वीकृति अनिवार्य है। राष्ट्रपति विधेयका को स्वीकार या अस्वीकार कर सकता है। उसके पास "जेबी" और 'निलम्बित" दो प्रकार का निषेधाधिकार है। कांग्रेस सत्र के पिछले दस दिनो मे राष्ट्रपति का निषेधाधिकार अत्यधिक प्रभावकारी होता है। परन्तु यदि कांग्रेस राष्ट्रपति द्वारा अस्वीकृत किसी विधेयक को पुन दो-तिहाई बहुमत मे पारित कर देती है तो फिर वह विधेयक राष्ट्रपति की स्वीकृति के बिना ही कानून बन जाता है।

निषेधाधिकार के अतिरिक्त राष्ट्रपति अन्य अनेक तरीको से कांग्रेस के काय मे अवरोध पैदा कर सकता है। राष्ट्रपति कांग्रेस द्वारा पारित कानूनो को धीमी गति से लागू कर सकता है, कांग्रेस द्वारा घोषित युद्ध का आधे मन से जारी रख सकता है, सन्देश द्वार वह कांग्रेस का ऐसे प्रस्ताव भेज सकता है जिन्हें वह आवश्यक और उपयोगी समझता है, पदो पर नियुक्तिया करने से इन्कार कर सकता है, आदि।

सर्वोच्च न्यायालय भी कांग्रेस के काय मे अवरोध पैदा कर सकती है। न्यायालय के पास न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति है। वह कांग्रेस द्वारा पारित उन कानूनो को अवैध घोषित कर सकती है जो सविधान के विपरीत हैं।

संक्षेप म, कांग्रेस के कानून निर्माण की शक्ति असीमित नहीं, वह मनमाने ढग से कानूनो का निर्माण नहीं कर सकती। उस पर राष्ट्रपति और सर्वोच्च न्याया-लय का अवरोध रहता है।

**(ii) राष्ट्रपति को नियन्त्रित करने वाले अवरोध**—सविधान सारी कार्य-पालिका शक्ति राष्ट्रपति को प्रदान करता है। परन्तु राष्ट्रपति द्वारा महत्वपूर्ण पदो पर की गई नियुक्तियो और दूसरे देशा से की गई सधिया पर सीनेट के अनुसमथन की आवश्यकता होती है। निस्सन्देह राष्ट्रपति "अवकाश नियुक्तियों" द्वारा सीनेट के अवरोध को तब तक रोक सकता है जब तक सीनेट स्वय अपने अवरोध को समाप्त न कर दे। इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति दूसरे देशो के साथ सधियो के स्थान पर कार्यपालिका समझौते कर सकता है जिन पर सीनेट के अनुसमर्थन की

का केन्द्रीयकरण स्वभावत स्वतन्त्रता का विरोधी है अत व इसे शका की दृष्टि स देखन है। इसीलिए उनके लिए एकात्मक शासन व्यवस्था जो शक्तियो के केन्द्रीयकरण पर आधारित होती है, परतन्त्रता की प्रतीक है और सघात्मक शासन व्यवस्था, जो शक्तियो के विभाजन या विकेन्द्रीयकरण पर आधारित है, स्वतन्त्रता की प्रतीक है। स्थानीय स्वायत्तता और स्वतन्त्रता को बनाये रखने के लिए ही सविधान निर्माताओं ने एक निबल केन्द्रीय सरकार का निर्माण किया और उसकी शक्तियो का सविधान मे गिनाया गया। राज्यो को अवशिष्ट शक्तिया प्रदान करने के पीछे भी यही दृष्टिकोण रहा है।

**5 विकेन्द्रित सामाजिक और राजनीतिक ढाँचा**—आरम्भ स ही अमरीकी सामाजिक और राजनीतिक ढाँचा विकेन्द्रीकृत रहा है। वर्तमान समय म भी ऐसा ही है। अमरीकी राजनीतिक दलो का ढाचा भी विकेन्द्रीकृत और स्थानीय है। एम जे सी विले ने ठीक लिखा है कि 'सयुक्त राज्य भावना मे, जीवन पद्धति म और सविधान म एक सघीय दश ह।''

## अमरीकी सघीय व्यवस्था की विशेषताये
## (Features of American Federal System)

अमरीकी सघीय व्यवस्था की मुख्य विशेषतायें निम्न है—

**1 दोहरी शासन व्यवस्था**—अमरीकी सविधान देश म दोहरे शासन की व्यवस्था करता ह—एक केन्द्रीय (राष्ट्रीय अथवा सघीय) शासन की और दूसरी एकको (राज्यो) के शासन की। अमरीकी सघ के एकक केन्द्रीय सरकार के अभिकरण नही। व अपनी शक्तियो का केन्द्र से प्राप्त नही करते बल्कि उसी सविधान से प्राप्त करत है जिससे केन्द्रीय सरकार अपनी शक्तिया को प्राप्त करती है। दोनो का पृथक विशिष्ट और स्वतन्त्र क्षेत्राधिकार सविधान द्वारा निश्चित है। दोना अपन अपने क्षेत्र मे प्रभुता, शक्ति और उत्तरदायित्व का उपयोग करत है। कोई दूसरे के क्षत्र म हस्तक्षेप नही कर सकता, कोई अपने क्षेत्राधिकार का अतिक्रमण नही कर सकता और कोई दूसरे की सहमति के बिना शक्तिया के विभाजन म परिवतन नही कर सकता।

**2 शक्तियो का विभाजन**—अमरीकी सविधान "गणना और प्रत्यायन क सिद्धात" क आधार पर केन्द्र और राज्या म शक्तिया का विभाजन करता है। सविधान के अनुच्छेद I, खण्ड 8 के 18 पैराग्राफो म केन्द्र सरकार की शक्तियों को स्पष्ट रूप स गिनाया गया ह और जिन शक्तिया को गिनाया नहीं गया और जि ह राज्यो का निषिद्ध नहा किया गया अर्थात् अवशिष्ट शक्तियो को राज्या क लिए सुरक्षित रखा गया ह। दसवा सशोधन राज्या के अवशिष्ट क्षेत्र को स्पष्ट रूप मे रेखांकित करता है। इस सशोधन के अनुसार 'सविधान द्वारा जो शक्तियाँ

सदन के उस विधेयक पर सहमत होने से इन्कार कर दिया जिसमें प्रतिनिधि सदन के सदस्यों की संख्या 435 से अधिक रखने की व्यवस्था की गई थी।

(५) राज्य और संघीय सरकार दोनों एक-दूसरे के कार्य को अवरुद्ध कर सकती हैं। उदाहरणतः, संविधान संवैधानिक संशोधनों पर तीन-चौथाई राज्यों के अनुसमर्थन की माग करता है। अतः थोडी जनसंख्या वाले 13 राज्य मिलकर कांग्रेस द्वारा समर्थित किसी संवैधानिक संशोधन पर सहमति प्रकट करने से इन्कार कर सकते हैं और उसकी मृत्यु कर सकते हैं तथा केन्द्रीय सरकार के कार्य को अवरुद्ध कर सकते हैं। दूसरी ओर, कांग्रेस सहायक अनुदानों द्वारा राज्यों की नीतियों एवं योजनाओं को प्रभावित कर सकती है। क्योंकि राज्यों को अपनी लोक-कल्याणकारी योजनाओं की सिद्धि (पूर्ति) के लिये सहायक अनुदान की अत्यधिक आवश्यकता होती है। अतः वे कांग्रेस द्वारा लगाई गई शर्तों को प्रायः स्वीकार कर लेते हैं।

अवरोध और संतुलन व्यवस्था की विशेषता यह है कि इसकी कोई सीमाएँ नहीं। उदाहरणतः, राष्ट्रपति कांग्रेस द्वारा पारित कितने ही विधेयकों पर अपने निषेधाधिकार का प्रयोग कर सकता है और सन्देशों द्वारा विधेयकों के कितने ही प्रस्तावों को कांग्रेस को भेज सकता है। राष्ट्रपति विदेश नीति के निर्माता के रूप में भी कार्य कर सकता है। प्रथम, विदेश नीति के मामले में आरम्भन की शक्ति उसी की है और दूसरे अन्य देशों के साथ सन्धियों पर वार्तायें करते हुए वह उनका निर्माण भी करता है। इसी तरह न्यायालय भी कानून निर्माण में हिस्सा लेती है जब वह संविधि की व्याख्या करती है और उसे नवीन अर्थ प्रदान करती है। कांग्रेस भी न्यायिक प्रक्रिया में हिस्सा लेती है जब वह न्यायालय के क्षेत्राधिकार में परिवर्तन करती है।

**अवरोध और संतुलन व्यवस्था का ह्रास**—अमरीका में कुछ ऐसे विकास हुए हैं जिन्होंने अवरोध और संतुलन व्यवस्था की नियन्त्रण शक्ति का ह्रास कर दिया है। यह विकास मुख्यतः निम्न प्रकार से हुआ है—

(1) **प्रथायें**—अमरीका में सीनेटोरियल शिष्टाचार अवकाश नियुक्तियों और कार्यपालिका समझौते जैसी ऐसी प्रथाओं का विकास हुआ है कि अवरोध और संतुलन व्यवस्था द्वारा स्थापित नियन्त्रण ढीला पड़ गया है। उदाहरणतः सीनेटोरियल शिष्टाचार की प्रथा ने राष्ट्रपति द्वारा की गई नियुक्तियों पर सीनेट के अनुसमर्थन को प्रायः सुनिश्चित कर दिया है। जब वह सीनेटर नियुक्तियों को स्वीकार कर लेता है जिसके राज्य में नियुक्तियाँ की जा रही हैं तो सीनेट शिष्टाचार के नाते उनका अनुसमर्थन कर देता है। कांग्रेस के सदस्य अपने समर्थकों और सम्बन्धियों के लिये अधिक से अधिक नियुक्तियों की इच्छा रखते हैं। अतः राष्ट्रपति नियुक्तियाँ करते समय उनसे सौदेबाजी करता है। राष्ट्रपति कांग्रेस सदस्यों द्वारा इच्छित नियुक्तियाँ कर देता है और कांग्रेस राष्ट्रपति द्वारा इच्छित वित्तीय विधेयकों को पारित कर देती है। इस तरह सौदे

ओर जेम्स एम बैन ने उसे "सतत सवैधानिक सभा" और सतुलन चक्र की सज्ञा दी है।

न्यायालय ने अन्तर्निहित शक्तियो के सिद्धात का विकास करके सविधान को समयानुकूल बनाया है, केन्द्रीय सरकार की शक्तियो का विस्तार करके सघीय व्यवस्था को स्थिर और सुदृढ किया है। जैसाकि मुनरो ने कहा है कि, "यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के अभाव मे अमरीकी सवैधानिक व्यवस्था 50 परस्पर विरोधी सार्वभौम राज्यो की विरूपता होती।"

5 लिखित एव कठोर सविधान—अन्य सघीय सविधानो की भाति अमरीकी सविधान भी एक लिखित प्रलेख है। यह विश्व का सबसे छोटा सविधान है। इसमे केवल 7 अनुच्छेद है जबकि भारतीय सविधान मे 395 अनुच्छेद है।

अमरीकी सविधान एक अत्यधिक कठोर सविधान है। इसकी सशोधन प्रक्रिया अत्यधिक जटिल है। इसमे तब तक सशोधन नही किया जा सकता जब तक सशोधन के प्रस्ताव को काग्रेस के दोनो सदन पृथक पृथक रूप से अपने दो तिहाई बहुमत से पारित न कर दे और तीन-चौथाई राज्य विधान सभायें उसका अनुसमर्थन न कर दें। सशोधन की जटिल प्रक्रिया के कारण ही अमरीकी सविधान के लगभग 200 वर्षों के इतिहास मे केवल 26 सशोधन ही पारित हो पाये हैं जबकि भारतीय सविधान के 36 वर्षों के इतिहास मे 46 सशोधन हो चुके है।

अमरीकी सविधान दो असशोधनीय धाराओ की कल्पना भी करता है। उदाहरणत सम्बन्धित राज्य की विधानसभा की सहमति के बिना किसी राज्य का विभाजित नही किया जा सकता और न दो या दो से अधिक राज्यो या कुछ क्षेत्रो को मिलाकर किसी नये राज्य का निर्माण किया जा सकता है। दूसरे, राज्य की सहमति के बिना सीनेट मे किसी राज्य के समान प्रतिनिधित्व की व्यवस्था म कोई परिवर्तन नही किया जा सकता। इस प्रकार की असशोधनीय धाराओ की व्यवस्था विश्व के अन्य सघीय सविधानो मे प्राय नही पाई जाती।

6 दोहरी नागरिकता—अमरीकी सविधान नागरिको के लिए दोहरी नागरिकता की व्यवस्था करता है अर्थात प्रत्येक नागरिक सयुक्त राज्य अमरीका की नागरिकता के अतिरिक्त उस राज्य की नागरिकता का भी उपयोग करता है जिसम वह वास्तव म रहता है। सविधान का अनुच्छेद IV, खण्ड 2 इस बात का स्पष्ट रूप स उल्लेख करता है कि "प्रत्येक राज्य के नागरिको को वे सब विशेषाधिकार और उन्मुक्तियाँ प्राप्त होगी जो भिन्न भिन्न राज्यो के नागरिको को प्राप्त है।" दोहरी नागरिकता की यह व्यवस्था विश्व के सभी सघीय राज्यो में नही पायी जाती। उदाहरणत भारत म नागरिक केवल एकहरी नागरिकता—भारतीय नागरिकता—का उपयोग करते हैं।

7 इकाइयों की समानता—अमरीकी सविधान सघ के सभी छोटे बड़े इकाइयों

मूल्यांकन—उपयुक्त विकास ने अवरोध और सन्तुलन व्यवस्था का ह्रास किया है परन्तु इस पर भी यह व्यवस्था अमरीकी राजनीतिक जीवन का तथ्य भी है और आदर्श भी। आपातकाल में इस व्यवस्था को "शीघ्र और प्रभावशाली कार्यवाही के मार्ग में आड़े नहीं आने दिया जाता" परन्तु आपातकाल के बाद यह व्यवस्था पुनः लागू हो जाती है। दलीय व्यवस्था के बाद भी दल के संगठन इतने ढीले है कि दल के कुछ सदस्य दलीय नीतियों और सचेतकों के विरुद्ध मतदान करते हैं। जब राष्ट्रपति और कांग्रेस में बहुमत भिन्न भिन्न दलों से सम्बन्ध रखते है तो अवरोध और सन्तुलन व्यवस्था द्वारा स्थापित नियन्त्रण अत्यधिक प्रभावकारी होता है। उदाहरणतः अनेक भूतपूर्व राष्ट्रपतियों को, विशेषकर विल्सन, आइजनहावर और निक्सन को इसके कारण पर्याप्त कठिनाई का अनुभव करना पड़ा था। निस्सन्देह राष्ट्रपतीय नेतृत्व ने कार्यपालिका और कांग्रेस को एक-दूसरे के निकट ला दिया है परन्तु "न्यायपालिका रूपी पहरेदार" सर्वदा स्वतन्त्रता और सतर्क रहता है। फाइनर ने ठीक लिखा है कि "संविधान निर्माताओं के संविधान सम्बन्धी सभी प्रयोजन पूरे हुए हों ऐसी बात तो नहीं है। परन्तु शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त को लागू करने में उन्हें पूर्ण सफलता मिली है। उन्होंने नेतृत्व की उस भावना को समाप्त कर दिया है जिसका आज की मन्त्रिमण्डलीय राजनीति में महत्त्वपूर्ण स्थान है। संविधान निर्माताओं ने न्यायपालिका को व्यवस्थापिका से पृथक् रखा है।"

## समीक्षा प्रश्न

1. शक्तियों के पृथक्करण सिद्धान्त का क्या अर्थ है? इंगलैण्ड और अमरीका के संविधान में इस सिद्धान्त को कहां तक कार्यान्वित किया गया है?
2. "अमरीकी संविधान शक्ति पृथक्करण और अवरोध एवं सन्तुलन के सिद्धान्तों पर आधारित है।" इस कथन की समीक्षा कीजिए।

सेना का प्रयोग किया था। राष्ट्रपति ने सनाओ का प्रयोग इस आधार पर किया था कि ऐसा करना डाक व्यवस्था और अतरराज्यीय व्यापार को सुचारु रूप से सचालित रखने के लिय आवश्यक था। सन् 1962 मे राष्ट्रपति जॉन एफ कैनेडी ने सर्वोच्च न्यायालय के इस आदेश की अनुपालना करान के लिए, नीग्रो विद्यार्थी जेम्स एफ मेरीडिथ को मिसिसपी विश्वविद्यालय मे प्रवेश दिया जाय, सेनाओ का प्रयोग किया था।

**10 इकाइयो के पृथक सविधान**—अमरीकी सविधान सघ के एकको को अपने पृथक सविधान रखने का अधिकार देता है शत यह है कि उनके सविधान सघीय सविधान के विपरीत नही हो और वे गणतन्त्रात्मक शासन प्रणाली को ही अपनायें। अमरीकी सघीय व्यवस्था की यह विशेषता भारतीय सघीय व्यवस्था से भिन्न है। प्रथम, भारतीय सविधान सघ मे एकको को पृथक सविधान रखन का अधिकार नही देता और दूसरे, एक ही सविधान केन्द्र और राज्यो की शासन प्रणाली की व्यवस्था करता है।

**11 गवनरो का निर्वाचन**—अमरीकी सघीय व्यवस्था म राज्यों के कार्यपालिका अध्यक्ष अर्थात् गवनर का निर्वाचन होता है। उसका निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से राज्य की जनता द्वारा होता है। अमरीकी सघीय व्यवस्था की यह विशेषता भी भारतीय सघीय व्यवस्था से भिन्न है। भारत मे गवनरो की नियुक्ति केन्द्रीय सरकार के कार्यपालिका अध्यक्ष अर्थात राष्ट्रपति द्वारा होती है।

**12 द्वि-सदनात्मक व्यवस्था**—अमरीकी सविधान केन्द्रीय विधानमण्डल अर्थात कांग्रेस को द्वि-सदनात्मक बनाता है। निम्न सदन को प्रतिनिधि सदन कहते है। और उच्च सदन को सीनेट कहते है प्रतिनिधि सदन अमरीकी जनता का प्रतिनिधित्व हे करता है जबकि सीनेट अमरीकी सघ के एकको का प्रतिनिधित्व करता है।

कांग्रेस के दोनो सदन समान विधायी, वित्तीय और सवधानिक शक्तियो का उपयोग करते है। अमरीकी सघ की यह विशेषता भी भारतीय सघ से भिन्न है। भारतीय ससद द्वि सदनात्मक विधानमण्डल होते हुए भी लोक सभा, राज्य सभा स अधिक महत्त्वपूर्ण और शक्तिशाली है।

**13, सवधानिक सशोधनों मे राज्यों की महत्त्वपूर्ण भूमिका**—अमरीकी सघीय व्यवस्था मे सवधानिक सशोधनो म राज्यो की भूमिका महत्त्वपूर्ण ही नहीं निर्णायक भी है। अमरीकी राज्यो के पास न केवल सवैधानिक सशोधनो के प्रस्तावो को आरम्भ करने की शक्ति है वरन् उन पर अंतिम शक्ति भी राज्यो क पास है। उदाहरणत दो तिहाई राज्य विधान सभायें सविधान मे सशोधन का प्रस्ताव प्रस्तुत करन के लिये कांग्रेस से राष्ट्रीय सम्मेलन को बुलाने के लिए प्रार्थना कर सकती हैं और कांग्रेस के दोनो सदनो द्वारा पारित सवैधानिक सशोधन का कोई प्रस्ताव तब तक लागू नहीं हो सकता जब तक तीन चौथाई राज्य विधान सभायें उनका

सकता है। इस तरह का संघ नीचे से निर्मित होने के कारण बातचीत, सौदेबाजी और समझौता का परिणाम होता है। अमरीका और आस्ट्रेलिया के संघ इसी तरह निर्मित हुए है। परन्तु अनेक बार संघ का निर्माण केन्द्रविमुखी शक्तियो की प्रक्रिया द्वारा होता है अर्थात् जब कोई विशाल आकृति वाला एकात्मक राज्य अपने आपको दो, तीन या अनेक राज्यो मे विभक्त कर लेता है। कनाडा और भारत के संघ इसी प्रकार स्थापित किये गये है। इस प्रकार का संघ समझौता या सौदेबाजी का परिणाम नही होता, इसे ऊपर से थोपा जाता है।

अमरीका मे संघीय व्यवस्था अपनाने के कारण—संघीय संविधानो का विकास अकस्मात नहीं होता, उन्हे निर्मित किया जाता है। ये सदा किसी "प्रेरणा" (Stimuli) का परिणाम होती है। "प्रेरणा" द्वारा निर्मित समस्याओ के समाधान हेतु साधन के रूप मे संघीय व्यवस्था का निर्माण सोच-समझकर किया जाता है। जिन समस्याओ के समाधान हेतु अर्थात् जिन कारणो से अमरीकी संविधान निर्माता अमरीका मे संघीय व्यवस्था को अपनाने के लिए प्रेरित हुए थे उनमे प्रमुख निम्न थी—

1 सुरक्षा—अमरीकी संघ के निर्माण से पूर्व अमरीका मे ब्रिटिश उपनिवेश के रूप मे अनेक (13) राज्य विद्यमान थे। अनेक वर्षों से एक-दूसरे से पृथक रहने के कारण वे अपनी प्रभुता और स्वायत्तता को खोना नही चाहते थे। परन्तु बाह्य आक्रमणो का भय इतना अधिक था कि वे अपनी सुरक्षा के लिए एक भी होना चाहते थे। अत अमरीकी संविधान निर्माताओ के समक्ष मूल समस्या "विभिन्नता मे एकता" की थी। इस समस्या का समाधान वे संघीय व्यवस्था को अपनाकर ही कर सकते थे क्योंकि इसके अन्तर्गत ही वे सामान्य उद्देश्यो के लिए एक हो सकते थे और साथ मे स्थानीय प्रभुता और स्वायत्तता को बनाये रख सकते थे।

2 विशाल क्षेत्र—अमरीका का विशाल क्षेत्र भी अमरीका मे संघीय व्यवस्था अपनाने के लिए उत्तरदायी रहा है। 18वी शताब्दी मे जब संचार और आवागमन के साधनों का विकास नही हुआ था उस समय इतने विशाल क्षेत्र का एक केन्द्र से शासित करना कठिन कार्य था।

3 विविधता—अमरीकी राज्यो मे भिन्न भिन्न प्रकार की जातियां पाई जाती है जिनकी भिन्न-भिन्न भाषायें है। इन राज्यो की आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक समस्यायें भी भिन्न भिन्न प्रकार की रही है। इन सब समस्याओ का समुचित समाधान तभी हो सकता था जब स्थानीय स्वायत्तता के सिद्धान्त को अपनाया जाता। क्योंकि संघीय व्यवस्था स्थानीय स्वायत्तता को अन्य किसी प्रकार की शासन व्यवस्था की तुलना मे अधिक अच्छी तरह सुनिश्चित करती है अत अमरीका मे इस व्यवस्था को अपनाया गया।

4 स्वतन्त्र भावनायें—अमरीका निवासी व्यक्तिगत स्वतन्त्रता मे अत्यधिक विश्वास करते है और वे इसे निरन्तर बनाये रखना चाहते है। क्योकि शक्तियां

है।" अमरीकी संविधान की यह विशेषता भारतीय और कनाडा के संविधानों से भिन्न है। इन देशों में अवशिष्ट शक्तियाँ केन्द्र के पास है।

2 परिगणित शक्तियाँ—अमरीकी संविधान के अनुच्छेद 1, खण्ड 8 के 18 पराग्राफों में केन्द्रीय सरकार की जिन शक्तियों को गिनाया गया है उनमें प्रमुख निम्न है—

( i ) कर लगाना एवं उसे एकत्रित करना।

( ii ) संयुक्त राज्य की साख पर ऋण लेना और उसकी अदायगी करना।

( iii ) मुद्रा की व्यवस्था करना।

( iv ) विदेशी और अंतरराज्यीय वाणिज्य का नियमन करना।

( v ) देशीकरण (नागरिकता) सम्बन्धी कानूनों का निर्माण करना।

( vi ) डाक तथा डाक सड़कों की व्यवस्था करना।

(vii) सर्वोच्च न्यायालय के अधीन अन्य न्यायालयों की व्यवस्था करना।

(viii) माप-तौल मानकों को निर्धारित करना।

(ix) एकस्वाधिकार (Patents) और स्वामित्व (प्रकाशनाधिकार Copy right) को प्रदान करना।

( x) सेना का निर्माण एवं पोषण, नौसेना की स्थापना एवं नागरिक सेना की व्यवस्था।

(xi) प्रतिरक्षा एवं युद्ध की घोषणा।

(xii) क्षेत्रों एवं सम्पत्ति का प्रशासन।

(xiii) महासमुद्र पर डकैतियों एवं घोर अपराधों को परिभाषित एवं दण्डित करना।

(xiv) सार्वजनिक कल्याण।

(xv) विदेशी मामले, आदि आदि।

संविधान में केन्द्रीय सरकार की गिनाई गई शक्तियों की विशेषता यह है कि कांग्रेस उनके निष्पादन के लिये "आवश्यक और उचित" कानूनों का निर्माण कर सकती है 'आवश्यक और उचित" धारा एक अत्यन्त लचीली धारा है। सर्वोच्च न्यायालय ने इस धारा की उदार व्याख्यायें करके अन्तर्निहित शक्तियों के सिद्धान्त का विकास किया है और केन्द्रीय सरकार की शक्तियों के क्षेत्र को अत्यधिक व्यापक बना दिया है।

3 अन्तर्निहित शक्तियाँ (Implied Powers)—अन्तर्निहित शक्तियों का निर्धारण न्यायालय करती है। इन्हें संविधान में गिनाया नहीं गया और कांग्रेस इन्हें निर्धारित नहीं करती। संविधान में वर्णित धाराओं एवं शब्दों की व्याख्या करते समय न्यायालय जिन विषयों को उनसे निकालती है या जिन्हें वह उनमें अन्तर्गत स्वीकार करती है या जिन्हें वह गिनायी गयी शक्तियों के निष्पादन के लिए

संयुक्त राज्य को प्रदान नहीं की गयी और उसके द्वारा जिन्हें [illegible] नहीं किया गया वे क्रमश राज्यों अथवा लोगों के लिए सुरक्षित हैं। [illegible] संविधान की यह विशेषता भारतीय और कनाडा के संविधानों के [illegible] इन दोनों देशों में अवशिष्ट शक्तियां केन्द्र को प्रदान की गयी हैं।

अमरीकी संविधान में शक्तियों के विभाजन की कुछ अन्य [illegible] —

(i) अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय ने "आवश्यक और उचित [illegible] अन्तर्निहित शक्तियों के सिद्धांत का विकास करके न केवल [illegible] में वृद्धि की है बल्कि उन क्षेत्र में भी केन्द्रीय सरकार [illegible] जो संविधान राज्यों के लिए सुरक्षित रखता है। (ii) [illegible] की समवर्ती शक्तियां प्राप्त हैं अर्थात दोनों [illegible] सकते हैं। परन्तु यहां भी संविधान अनुच्छेद VI के [illegible] के सिद्धांत को स्वीकार करता है और यदि [illegible] में कोई संघर्ष या विवाद होता है तो केन्द्रीय [illegible] जाती है। (iii) संविधान अनुच्छेद 1, खण्ड 9 [illegible] केन्द्रीय सरकार और राज्य सरकारों का कुछ [illegible] है। उदाहरणत केन्द्रीय और राज्य [illegible] कर सकतीं।

3 संविधान की सर्वोच्चता—[illegible] है। कांग्रेस अथवा विधान सभाओं [illegible] यदि कोई कानून या संधि [illegible] विपरीत होता है तो वह [illegible] संविधान की उल्लंघना [illegible] को इन शब्दों में रेखांकित [illegible] गये संयुक्त राज्य के कानून [illegible] जाने वाली सभी संधियां [illegible] उन्हें मानने के लिए [illegible] विपरीत ही क्यों न हों।

861— उससे ड्राइट वाली

4 स्वतंत्र [illegible] एवं स्वतन्त्र और [illegible] पुनरावलोकन की [illegible] और नागरिक [illegible] धान का [illegible] नियमों का [illegible] में पाया [illegible]

(i) राज्यांतरिक (Intra State) वाणिज्य का नियमन।
(ii) स्थानीय सरकारों की स्थापना।
(iii) स्वास्थ्य एवं नैतिकता की सुरक्षा।
(iv) संवैधानिक संशोधनों का अनुसमर्थन।
(v) निर्वाचनों का प्रबन्ध।
(vi) राज्य संविधानों एवं सरकारों में परिवर्तन।

राज्यों की 'पुलिस शक्ति' उन्हें स्वास्थ्य, नैतिकता और सुरक्षा के क्षेत्र में व्यापक शक्तियाँ प्रदान करती है। इसी तरह "सर्वोपरि अधिकार" की शक्ति भी उन्हें सार्वजनिक उद्देश्यों के लिए न्यायोचित मुआवजे के आधार पर व्यक्तिगत सम्पत्ति के अधिग्रहण करने की शक्ति प्रदान करती है।

5 **समवर्ती शक्तियाँ**—अमरीकी संविधान कुछ क्षेत्रों में केन्द्र और राज्य दोनों को समवर्ती शक्तियाँ प्रदान करता है अर्थात् समवर्ती क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाले विषयों पर केन्द्रीय और राज्य सरकारों दोनों को कानून बनाने का अधिकार है। परन्तु संविधान अनुच्छेद VI, खण्ड 2 में राष्ट्रीय सर्वोच्चता के सिद्धान्त को भी स्वीकार करता है। अतः केन्द्रीय सरकार के कानून को राज्य सरकारों के कानून से प्राथमिकता दी जाती है। सर्वोच्च न्यायालय ने 1956 में पैनसिलवानिया बनाम नेल्सन के विवाद में स्पष्ट रूप से अवलोकित किया था कि संघीय हित "प्रमुख और व्यापक है।"

समवर्ती क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाले मुख्य विषय निम्न हैं—
(i) कर लगाना।
(ii) ऋण लेना।
(iii) बैंकों और अन्य निगमों के लिए अधिकार-पत्र जारी करना।
(iv) न्यायालयों की स्थापना करना।
(v) कानूनों का निर्माण करना तथा उन्हें लागू करना।
(vi) सार्वजनिक कार्यों के लिए सम्पत्ति का अधिग्रहण करना।
(vii) सार्वजनिक कल्याण।
(viii) निर्वाचनों का नियमन।
(xi) अपराधी कार्यों को परिभाषित करना।
(x) दण्डित करने की शक्ति, आदि।

राज्यांतरिक वाणिज्य यद्यपि राज्यों के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत आता है। परन्तु वाणिज्यधारा ने उसे इतना आच्छादित कर दिया है कि इसका भी केन्द्रीय सरकार नियमन करने लग गयी है।

6 **निषिद्ध की गयी शक्तियाँ**—अमरीकी संविधान केन्द्रीय और राज्य सरकारों दोनों को कुछ शक्तियों के प्रयोग की मनाही करता है। ये मुख्यतः निम्नलिखित हैं—

(राज्यों) की समानता की रक्षा करता है। अनुच्छेद V में इस बात की स्पष्ट व्यवस्था की गयी है कि किसी राज्य की सहमति के बिना सीनेट में उसके समान प्रतिनिधित्व को समाप्त नहीं किया जा सकता।" संघ में प्रवेश लेने वाले नवीन राज्यों को भी मौलिक राज्यों से असमान नहीं रखा जा सकता। उन्हें भी वे ही राजनीतिक शक्तियाँ प्राप्त होंगी जो मौलिक राज्यों को प्राप्त हैं।

राज्यों के समान प्रतिनिधित्व की व्यवस्था जनसंख्या पर आधारित प्रतिनिधित्व की व्यवस्था के विपरीत है। यह असमान प्रतिनिधित्व और असमानुपातिक प्रभाव को जन्म देती है। उदाहरणत लाखों की जनसंख्या वाले नेवादा राज्य को करोड़ों की जनसंख्या वाले न्यूयार्क राज्य के समान प्रतिनिधित्व देने का कोई लोकतान्त्रिक औचित्य नहीं। संवैधानिक संशोधनों और सन्धियों के अनुसमर्थन के मुद्दों पर समान प्रतिनिधित्व की यह व्यवस्था अत्यधिक असंगति और बेमेल प्रभाव को जन्म देती है क्योंकि थोड़ी जनसंख्या वाले राज्य मिलकर अर्थात राष्ट्र का अल्पसंख्यक बहुसंख्यक की इच्छाओं को कुचल सकता है।

8 एककों की अखण्डता—अमरीकी संविधान संघ के एककों की सीमाओं की अखण्डता का आश्वासन देता है। जहाँ भारतीय संविधान संसद को राष्ट्रपति की सिफारिश पर राज्यों के पुनर्गठन का अधिकार देता है वहाँ अमरीकी संविधान अनुच्छेद IV के खण्ड 2 में इस बात को स्पष्ट रूप से रेखांकित करता है कि 'सम्बन्धित राज्यों की विधानसभाओं और कांग्रेस की सहमति के बिना किसी राज्य के क्षेत्र के अन्दर अथवा किन्हीं दो या दो से अधिक राज्यों या उनके हिस्सों को मिलाकर किसी नये राज्य का निर्माण नहीं किया जा सकता।" अब तक अमरीका में सम्बन्धित राज्यों की विधान सभाओं और कांग्रेस की सहमति से पांच राज्यों का निर्माण किया गया है। उदाहरणत 1791 में न्यूयार्क से वर्मोंट का 1792 में वर्जीनिया में केनटुकी का 1796 में उत्तरी केरोलीना से टैनिसि का 1820 में मैसाचुसैट्स से मेन का और 1863 से वर्जीनिया से पश्चिमी वर्जीनिया राज्यों का निर्माण किया गया है।

9 अविनाशी संघ—अमरीकी संघ एक अविनाशी संघ है। गृह-युद्ध (1861–65) ने इस मुद्दे को हमेशा के लिए सुनिश्चित कर दिया है कि संघ के एकक उससे पृथक नहीं हो सकते। सर्वोच्च न्यायालय ने भी 1869 में टेक्सास बनाम ह्वाइट के मुकदमे में इस बात को स्वीकार किया था कि "अमरीकी संघ एक अविनाशी संघ है जो अविनाशी राज्यों से मिलकर बना है।'

अमरीकी राज्यों में विघटनकारी प्रवृत्तियों को रोकने के लिए केन्द्रीय सरकार ने अनेक बार संघीय सेनाओं का प्रयोग किया है। उदाहरणत 1894 में राष्ट्रपति क्लीवलैण्ड ने इलिनाइस राज्य के गवर्नर John P Altgeld के विरोध के बावजूद शिकागो के रेल कर्मचारियों की हड़ताल का दमन करने के लिए

7 लोगों के लिए सुरक्षित शक्तियाँ—संघीय अथवा किसी राज्य के संविधान में लोगों के लिए सुरक्षित रखी गयी शक्तियों का वर्णन नहीं किया गया। फिर भी निम्न दो प्रकार की शक्तियों को लोगों के लिए सुरक्षित रखी गयी शक्तियों की संज्ञा दी जा सकती है।

(i) संघीय अथवा राज्य संविधान में संशोधन अथवा उनका पुनर्लेख।
(ii) शासन पद्धतियों का चयन।

8 राज्यों को आश्वासन—अमरीकी संविधान राज्यों को कुछ गारण्टियां देता है। ये गारण्टियां मुख्यतः निम्न हैं—

(i) गणराज्य सरकार की गारण्टी।
(ii) बाह्य आक्रमणों से सुरक्षा।
(iii) राज्यों की प्रार्थना पर आन्तरिक हिंसा से सुरक्षा।
(iv) सीनेट में प्रत्येक राज्य का समान प्रतिनिधित्व।
(v) राज्यों की सीमाओं की अखण्डता अर्थात् केन्द्र सम्बन्धित राज्य विधान सभा की सहमति के बिना किसी राज्य का विभाजित नहीं कर सकता और न ही दो या दो से अधिक राज्यों अथवा उनके कुछ क्षेत्रों को मिला कर किसी नये राज्य का निर्माण कर सकता है।

## अमरीका में केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति
## (Trend towards Centralization in America)

अमरीकी संघीय व्यवस्था को एक आदर्श संघीय व्यवस्था कहा जाता है। उदाहरणत के सी व्हीयर और लार्ड हल्डान ने इसे एक 'आदर्श संघ" की संज्ञा दी है। एम जे सी विले का मत है कि 'संयुक्त राज्य भावना में, जीवन पद्धति में और संविधान में एक संघीय देश है।" अमरीकी संविधान में कुछ ऐसी संघीय विलक्षणतायें विद्यमान हैं जो उक्त कथनों की सार्थकता को सिद्ध करती हैं। उदाहरणत अमरीकी संविधान एक ऐसी केन्द्रीय सरकार की स्थापना करता है जो अपनी रचना में एक निर्बल सरकार है। दूसरे, संविधान में केन्द्रीय सरकार की शक्तियों को गिनाया गया है अर्थात केन्द्रीय सरकार राज्यों द्वारा प्रत्यायोजित शक्तियों का उपयोग करती है। तीसरे, अवशिष्ट शक्तियाँ अमरीकी संघ के राज्यों के पास हैं। चौथे, संविधान में तब तक संशोधन नहीं हो सकता जब तक तीन चौथाई राज्य विधान सभायें उसका अनुसमर्थन न कर दें। पाँचवें, राज्य विधान सभाओं की सहमति के बिना केन्द्र उनकी सीमाओं में कोई परिवर्तन नहीं कर सकता। छठे, सीनेट में राज्यों के समान प्रतिनिधित्व की व्यवस्था का समाप्त नहीं किया जा सकता। सातवें संघ में प्रवेश लेने वाले नये राज्यों का मौलिक राज्यों से सम्मान नहीं रखा जा सकता। आठवें, केन्द्र निर्यात कर नहीं लगा सकता। नवें केन्द्र वाणिज्य के मामले में एक राज्य की कीमत पर किसी दूसरे राज्य का पक्ष

अनुसमर्थन न कर दें । अमरीकी संघीय व्यवस्था की यह विशेषता भी भारतीय संघीय व्यवस्था से भिन्न है । भारत में जहां राज्य संवैधानिक संशोधन के प्रस्ताव को पेश नहीं कर सकते वहां अधिकांश संशोधन संसद द्वारा ही पारित किये जा सकते हैं । केवल कुछ संशोधनों के लिए ही राज्यों की आधी विधान सभाओं के समर्थन की आवश्यकता होती है ।

**14 संघ में नये राज्यों का प्रवेश**—अमरीकी संविधान का अनुच्छेद IV कांग्रेस को संयुक्त राज्य में नये राज्यों के प्रवेश की असीमित शक्ति प्रदान करता है । कांग्रेस किसी नये राज्य को अमरीकी संघ में शामिल करने के लिए बाध्य नहीं । कांग्रेस किसी राज्य को संघ में शामिल कर भी सकती है और किसी को शामिल करने से इनकार भी कर सकती है । संविधान इस बात को स्पष्ट रूप से रेखांकित करता है कि नये राज्यों को मौलिक राज्यों से असमान नहीं रखा जा सकता ।

अमरीकी संघ में आरम्भ में केवल 13 राज्य थे । वर्तमान समय में इसके राज्यों की संख्या 50 है। अलास्का और हवाई राज्यों को क्रमश 1958 और 1959 में संयुक्त राज्य में शामिल किया गया था । राज्यों के अतिरिक्त संयुक्त राज्य अमरीका के कुछ क्षेत्र भी हैं । उदाहरणत कोलम्बिया डिस्ट्रिक्ट, प्योरटो रिको (Puerto Rico), गुआम, पनामा नहर क्षेत्र, सामोन द्वीप, विर्जिन द्वीप, प्रशान्त द्वीपों के न्यास क्षेत्र आदि संयुक्त राज्य के अधीन हैं । इन क्षेत्रों के प्रशासन के सम्बन्ध में कांग्रेस का नियन्त्रण पूर्ण है ।

## केन्द्र और राज्यों में शक्तियों का विभाजन
## (Distribution of Powers between the Centre & the States)

अमरीकी संविधान में केन्द्र और राज्यों में जो शक्तियों का विभाजन किया गया है उसकी प्रमुख विशेषतायें निम्न हैं—

**1 गणना और अवशेष का सिद्धान्त**—अमरीकी संविधान 'गणना और अवशेष'' के सिद्धान्त के आधार पर केन्द्र और राज्यों में शक्तियों का विभाजन करता है । इस सिद्धान्त के अनुसार संविधान में केन्द्र की शक्तियों को स्पष्ट रूप से गिनाया गया है अर्थात केन्द्र प्रदान की गयी अथवा प्रत्यायोजित की गई शक्तियों का प्रयोग करता है । जिन शक्तियों को गिनाया नहीं गया और जिन्हें राज्यों को निषिद्ध नहीं किया गया उन्हें राज्यों के लिए सुरक्षित रखा गया है । दूसरे शब्दों में, संविधान अवशिष्ट शक्तियों को राज्यों को प्रदान करता है । दसवें संवैधानिक संशोधन ने राज्यों के अवशिष्ट क्षेत्र को स्पष्ट रूप से रेखांकित किया है । इसके अनुसार "संविधान द्वारा जो शक्तियाँ संयुक्त राज्य को प्रदान नहीं की गयीं और जिन्हें उसके द्वारा राज्यों को निषिद्ध नहीं किया गया वे क्रमश राज्यों अथवा लोगों के लिए सुरक्षित

परिचालन और नियन्त्रण एक सुदृढ़, शक्तिशाली एवं संगठित केन्द्र की माग करता है। युद्ध काल में न केवल बाह्य शत्रुओं से राष्ट्र को सुरक्षित रखने की आवश्यकता होती है बल्कि आन्तरिक गुटों और विघटनकारी तत्त्वों से भी राष्ट्र को सुरक्षित रखने की आवश्यकता होती है। युद्ध काल में राष्ट्र के प्राकृतिक, भौतिक और औद्योगिक स्रोतों के पुनर्निर्धारण की आवश्यकता होती है। साधनों और क्षमता की पर्याप्तता के पुनर्नियोजन और कारण के लिये सरकार ही इन सब कार्यों को कर सकती है।

2 परस्पर विरोधी विचारधारायें—वर्तमान समय में विश्व में दो परस्पर विरोधी विचारधारायें पाई जाती हैं—पूँजीवादी और साम्यवादी। ये दोनों विचार धारायें अपने विस्तार के लिए कृतसंकल्प हैं। दोनों के परस्पर विरोध ने विश्व में तनाव और शीत युद्ध की स्थिति पैदा कर दी है जो राष्ट्रों को निरन्तर युद्ध की स्थिति में रखती है। यह प्रायः सुनने को मिलता है कि केन्द्रीय सरकार के हाथ मजबूत करें। यह मत स्थिति ही केन्द्रीय सरकार को शक्तिशाली बनाने की माग करती है। जैसाकि लियोनार्ड ने कहा कि "रूसी भालू ही स्पष्ट रूप से वह राक्षस है जो हमें केन्द्र की ओर धकेल रहा है।"

3 राष्ट्रीय संकट—राष्ट्रीय संकटों ने भी केन्द्रीयकरण की प्रवृत्तियों को बढ़ावा दिया है। राष्ट्रीय संकट आन्तरिक उपद्रवों और विघटनकारी तत्त्वों तथा आर्थिक मन्दी से उत्पन्न हो सकते हैं। उदाहरणार्थ 1930–34 की आर्थिक मन्दी के काल में कांग्रेस ने अमरीका की केन्द्रीय सरकार को विशेष विधेयकों के माध्यम से विशेष शक्तियों से विभूषित किया था। फेलिक्स मोर्ले का मत है कि राष्ट्रपति फ्रैंकलिन रूजवैल्ट की नीति का उद्देश्य "राष्ट्रीय सरकार के कार्यपालिका अंग में शक्ति का केन्द्रीयकरण करना था।"

4 आर्थिक और सामाजिक समस्यायें—आधुनिक समय में आर्थिक और सामाजिक समस्याओं का स्वरूप क्षेत्रीय नहीं रहा। उनका स्वरूप अन्तर राज्यीय और कुछ सीमा तक अन्तर्राष्ट्रीय हो गया है। व्यापार अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार बन गया है, श्रम समस्यायें केवल एक प्रदेश या राज्य तक सीमित नहीं रहीं, वे भी अन्तर राज्यीय बन गई हैं। एक स्थान या प्रदेश की समस्याओं का प्रभाव दूसरे प्रदेशों या राज्यों पर पड़ता है। औद्योगिक विकास, स्वास्थ्य और शिक्षा की समस्यायें राष्ट्रव्यापी हैं। इन सब समस्याओं का समाधान राष्ट्रीय स्तर पर राष्ट्रीय सरकार द्वारा ही समुचित ढंग से हो सकता है।

5 टैक्नो राजनीति—वर्तमान युग टैक्नॉलाजी का युग है। आर्थिक और औद्योगिक विकास तकनीकी ज्ञान, वैज्ञानिक शोध [illegible] विशेषज्ञों और प्रशिक्षित [illegible] की श्रेष्ठता और कुशलता पर निर्भर करता है। साधनों की पर्याप्तता के कारण राष्ट्रीय सरकारें [illegible] सेवाओं का प्रबन्ध करने की क्षमता

आवश्यक और उचित समझती है उन्हें अंतर्निहित शक्तियाँ कहते है। क्योंकि इन्हें प्रदान या गिनायी गयी शक्तियो का लागू या पूरा करने के लिये आवश्यक और उचित समझा जाता है अतः इन्हें पूरक शक्तियाँ भी कहा जाता है।

अंतर्निहित शक्तियों के अंतर्गत केन्द्रीय सरकार ने मुख्यतः निम्न क्षेत्रों में शक्तियों को प्राप्त कर लिया है—

(i) कांग्रेस ने संघीय रिजर्व बैंक की स्थापना की शक्ति को कर लगाने तथा उसे एकत्रित करने, ऋण लेने तथा उसकी अदायगी करने और अन्तरराज्यीय वाणिज्य का नियमित करने की शक्ति से प्राप्त किया है।

(ii) "सामान्य कल्याण" धारा के अंतर्गत कांग्रेस ने कृषि, शिक्षा, व्यापार सहायता, सामाजिक सुरक्षा जैसे रोजगार व्यवस्था, बेकारी की स्थिति में आर्थिक सहायता, वृद्धावस्था पेंशन कम कीमत के मकानों को बढावा खाद्यान्नो के मूल्यो को निर्धारित करने आदि की शक्ति भी प्राप्त कर ली है।

(iii) "वाणिज्य धारा" के अन्तर्गत कांग्रेस ने परिवहन और यातायात के साधनो अर्थात् जल थल, वायु, रेल, मोटर, तार, टेलीफोन रेडियो, सचार स्टेशनों, विनिमयो केन्द्रो, बाढ सुरक्षा, जन विभाजक विश्राम, हडतालो, मालिक-मजदूर सम्बन्धो, सार्वजनिक स्थानो पर जाति, धर्म या जन्म के आधार पर भिन्नताओं की मनाही आदि विषयो एव क्षेत्रो पर भी नियन्त्रण प्राप्त कर लिया है।

(iv) सेनाओ के निर्माण एव भरण पोषण सम्बन्धी धारा के अन्तर्गत कांग्रेस ने शान्ति काल में भी सेनाओं के निर्माण के लिए व्यक्तियों की भरती एव खाद्य और अन्य सामग्री जुटाने, उच्चतम मूल्यो को निर्धारित करने, सम्पत्ति के अधिग्रहण करने, सामग्री के वितरित करने एव उसका राशन करने सभी वस्तुओ के उत्पादन, वितरण और उपभोग का नियमन करने आदि की शक्ति ग्रहण कर ली है।

4 राज्यों के लिए सुरक्षित शक्तियाँ—अमरीकी सविधान की कोई ऐसी धारा या खण्ड नहीं जिसमे राज्यो की शक्तियो को गिनाया गया हो जैसाकि केन्द्रीय सरकार की शक्तियो को गिनाया गया है। यह सम्भवत इसलिये किया गया है कि जो शक्तियाँ विशेष रूप से केन्द्रीय सरकार को प्रदान नहीं की गयी और जिन्हें राज्यो को निषिद्ध नहीं किया गया वे राज्यो के लिये सुरक्षित है। मैडिसन ने फेडरेलिस्ट न 32 मे स्पष्ट रूप से लिखा था कि 'राज्य सरकार स्पष्ट रूप में सम्प्रभुता के वे सारे अधिकार प्राप्त पास रखेंगी जो उनके पास पहले थे और जो उस क्रिया द्वारा सयुक्त राज्य को अनन्य रूप मे प्रदान नहीं किये गये।' दसवें सशोधन ने अवशिष्ट दोष को राज्यो के लिए सुरक्षित कर दिया गया है।

अमरीकी सघ के एकक जिन शक्तियों का प्रयोग करते हैं उनमे प्रमुख अग्र-लिखित है—

पर केन्द्रीय सरकार के नियन्त्रण, निर्देशन और नियमों के क्षेत्र को व्यापक बना देता है। अमरीका में यह कहावत चरितार्थ है कि "डालर के पीछे पीछे नियन्त्रण चलता है।"

यह कहावत भी चरितार्थ है कि "जो बाजा बजाने वाले को धन देता है वह उससे राग की धुन भी सुनना चाहता है।" अर्थात केन्द्रीय सरकार सहायता अनुदान को सशर्त अथवा बिना शर्त दे सकती है, वह इसे सामान्य या विशिष्ट उद्देश्यों के लिए दे सकती है। जब इसे सशर्त और विशिष्ट उद्देश्यों के लिए प्रदान किया जाता है तो राज्य सरकारों को उन सब शर्तों मानका और उद्देश्यों को स्वीकार करना पड़ता है जो केन्द्रीय सरकार इस सम्बन्ध में निश्चित करती है।

वर्तमान समय में राज्य सरकारों को केन्द्रीय सरकार की सहायता अनुदान राशि की मात्रा इतनी अधिक बढ़ गयी है कि, जैसाकि काल्डवल ने कहा है, "सहायता अनुदान राज्यों और स्थानीय सरकारों के राजस्व का सबसे बड़ा स्रोत बन गया है।" सहायता अनुदान राशि की मात्रा में निरन्तर वृद्धि राज्य सरकारों की निर्णय शक्ति का ह्रास करती है और उनकी प्रभुता एवं स्वायत्तता को सारहीन बनाती है। राज्य सरकारें, जैसाकि कोरी और हॉजदस ने कहा है, 'संघीय सरकार के पेन्शन भोगी' अंग बन कर रह गयी है।

9 अन्तर्निहित शक्तियां—अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय ने अन्तर्निहित शक्तियों के सिद्धान्त का विकास करके केन्द्रीय सरकार की शक्तियों में अत्यधिक विस्तार कर दिया है। सर्वोच्च न्यायालय ने 1819 में मैक्कुलोच बनाम मेरीलण्ड के मुकदमे में अनुच्छेद 1, खण्ड 8 के पैराग्राफ 18 में वर्णित "आवश्यक और उचित' धारा की उदार व्याख्या करके अन्तर्निहित शक्तियों के सिद्धान्त का विकास किया। इसके अतिरिक्त सर्वोच्च न्यायालय ने "सामान्य कल्याण धारा" और "वाणिज्य धारा" की इतनी अधिक और उदार व्याख्यायें की कि केन्द्रीय सरकार को उन क्षेत्रों में भी शक्तियां प्राप्त हो गयीं जिन्हें मूल संविधान ने राज्यों के लिए सुरक्षित रखा था। उदाहरणार्थ कांग्रेस ने संघीय रिजर्व बैंक की स्थापना की शक्ति को कर लगाने तथा उसे एकत्रित करने, ऋण लेने तथा उसकी अदायगी करने और अन्तरराज्यीय वाणिज्य को नियमित करने की शक्ति से प्राप्त किया है। वाणिज्य धारा के अन्तर्गत कांग्रेस ने परिवहन और यातायात के साधनों अर्थात् जल, थल, वायु रेल मोटर, तार टेलीफोन, रेडियो, संचार स्टेशनों, विनिमय केन्द्रों, बाढ़ सुरक्षा, जल विभाजक निकास हस्तान्तरण, मालिक-मजदूर सम्बन्धों सार्वजनिक स्थानों पर जाति, धर्म या जन्म के आधार पर भिन्नताओं की मनाही आदि विषयों पर नियन्त्रण प्राप्त कर लिया है।

(A) केन्द्रीय सरकार को निषिद्ध की गयी शक्तियाँ—संविधान अनुच्छेद 1, खण्ड 9 केन्द्रीय सरकार को जिन शक्तियो के प्रयोग की मनाही करता है उनमे प्रमुख निम्न है—

(i) विद्रोह या आक्रमण की स्थिति को छोड कर जब सावजनिक सुरक्षा इसकी माग कर सकती है, बन्दी प्रत्यक्षीकरण की रिट याचिका के विशेषाधिकार को स्थगित नही किया जा सकता ।

(ii) कार्योत्तर कानूनो अथवा बिल ऑफ अटेण्डर का निर्माण नही किया जा सकता ।

(iii) अधिकार पत्र मे दी गयी गारण्टियो को कम नही किया जा सकता ।

(iv) वाणिज्य के मामले मे एक राज्य की कीमत पर दूसरे राज्य को पसन्द नही किया जा सकता ।

(v) सम्बन्धित राज्यो की सहमति के बिना सीमाओ मे परिवतन नही किया जा सकता ।

(vi) प्रवेश लेने वाले नये राज्यो को मौलिक राज्यो से असमान नही रखा जा सकता ।

(vii) दासता की आज्ञा नही दी जा सकती ।

(viii) अभिजात वर्गीय उपाधिया प्रदान नहीं की जा सकती, आदि ।

(B) राज्य सरकारों को निषिद्ध की गयी शक्तियाँ—संविधान अनुच्छेद 1, खण्ड 10 मे राज्य सरकारो को जिन शक्तियो के प्रयोग की मनाही करता है उनमे प्रमुख निम्न है—

(i) कोई राज्य किसी सन्धि, समझौते या परिसघ का निर्माण नही कर सकता ।

(ii) कोई राज्य मुद्रा का निर्माण नहीं कर सकता ।

(iii) कार्योत्तर कानूनो का निर्माण नहीं किया जा सकता ।

(iv) अभिजातवर्गीय उपाधियां का प्रदान नही किया जा सकता ।

(v) किसी ऐसे कानून का निर्माण नही किया जा सकता है जो किसी समझौते या सन्धि की शर्तों को क्षीण करता हो ।

(vi) किसी राज्य धम की स्थापना नही की जा सकती और न ही किसी दूसरे धम को सावजनिक पूजा से मना किया जा सकता है ।

(vii) कानून की उचित प्रक्रिया के बिना किसी व्यक्ति की सम्पत्ति को प्राप्त नही किया जा सकता ।

(viii) राज्य के अन्दर किसी व्यक्ति को कानून के समान सरक्षण से वंचित नही किया जा सकता ।

3 अन्य संघीय व्यवस्थाओं की भांति संयुक्त राज्य अमरीका की संघीय व्यवस्था में भी केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति पायी जाती है। संघीय शासन व्यवस्थाओं में केन्द्रीयकरण की इस प्रवृत्ति के कारणों का विश्लेषण कीजिए।

4 अमरीका, सोवियत संघ तथा स्विट्जरलैण्ड के संघ तथा संघीय इकाइयों के पारस्परिक सम्बन्धों की तुलनात्मक विवेचना कीजिए।

5 अमरीकी संविधान में निहित (अन्तर्निहित) शक्तियों के सिद्धान्त का उदाहरण सहित वर्णन और स्पष्टीकरण कीजिए।

---

नही कर सकता । दसवें, प्रत्येक राज्य का अपना पृथक संविधान है जिसमे राज्य विधान सभा स्वय परिवर्तन कर सकती है । ग्यारहवें, नागरिक संयुक्त राज्य अमरीका की नागरिकता के अतिरिक्त उस राज्य की नागरिकता का भी उपयोग करते है जिसम वे वास्तव मे निवास करते है, आदि ।

उपर्युक्त सभी तथ्य अमरीकी सघीय व्यवस्था को एक आदर्श सघीय व्यवस्था बनाते है परन्तु इस पर भी आधुनिक समय मे अन्य सघीय व्यवस्थाओ की भांति, अमरीका मे भी राष्ट्रीय सरकार को अधिक से अधिक शक्तियां समर्पित करने की प्रवृत्ति पाई जाती है । जैसाकि पिनॉक और स्मिथ ने कहा है कि "क्षेत्रीय सरकारो से केन्द्रीय सरकार की ओर शक्तियो के हस्तान्तरण की प्रक्रिया द्रुत गति से चलती रही है ।" उदाहरणत स्विटजरलैण्ड मे केन्द्रीय सरकार को नये सवैधानिक क्षेत्र प्राप्त हुए है, आस्ट्रेलिया और कनाडा की केन्द्रीय सरकारो की शक्तियो मे वृद्धि हुई है । अमरीका मे जहा 14वें और 16वें सवैधानिक सशोधनो द्वारा केन्द्रीय सरकार की शक्तियो मे वृद्धि हुई है वहा अन्तर्निहित शक्तियो के सिद्धान्त के विकास न केन्द्रीय सरकार को उन क्षेत्रो म भी शक्तियां प्रदान कर दी है जिन्हे सविधान राज्यो के लिये सुरक्षित रखता है । सन 1950 का भारतीय सविधान केन्द्र को सिद्धान्तत शक्तिशाली बनाता है । केन्द्रीय सरकार की बढती हुई शक्तियो के कारण ही अमरीकी सघीय व्यवस्था को "केन्द्रित प्रजातन्त्र", स्विस सघीय शासन को कैन्टनो का "शिक्षक एव निरीक्षक", रूसी सघीय व्यवस्था को "प्रजातान्त्रिक केन्द्रीयकरण" और भारतीय सघीय व्यवस्था को 'अर्द्ध-सघीय" अथवा केन्द्र की ओर झुकी हुई सघीय व्यवस्था कहा जाता है ।

आधुनिक युग की अनेक ऐसी आवश्यकतायें है जो राष्ट्रीय सरकार को अधिक से अधिक शक्तियां समर्पित करने पर बल देती है । उदाहरणत युद्ध और युद्ध का वातावरण अर्थात शीत-युद्ध और अणु-युद्ध का भय, राष्ट्रीय सकट, आर्थिक मन्दी, औद्योगिक क्रान्ति से उत्पन्न समस्यायें विश्व-व्यापी एव अन्तर राज्यीय वाणिज्य की आवश्यकतायें, पूजी और श्रम की समस्यायें नियोजित विकास की आवश्यकतायें, सहकारी प्रवृत्तिया, सार्वजनिक कल्याण और समाज सेवी राज्य की अवधारणा के कारण राज्य के कार्यों म अत्यधिक विस्तार आदि कुछ ऐसे तत्त्व हैं जो राष्ट्रीय सरकार को अत्यधिक शक्तिशाली बनाने पर बल देन है ।

अमरीका म राष्ट्रीय (केन्द्रीय) सरकार को अधिक स अधिक शक्तियां समर्पित करने म जो तत्त्व सहायक रहे है, उनम प्रमुख निम्न है—

1 युद्ध—युद्ध एव युद्ध का वातावरण केन्द्रीय सरकार की शक्तियो म वृद्धि करने मे अत्यधिक महत्त्वपूर्ण तत्त्व रहा है । जब राष्ट्र जीवन-मरण के प्रश्न से सघर्ष कर रहा हो तो सुरक्षा के प्रश्नो को सघ के एककों के हाथो म छोडा नहीं जा सकता । युद्ध समूचे राष्ट्रीय जीवन पर नियन्त्रण की माग करता है । युद्ध

संसदात्मक और अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली की कार्यपालिका की भिन्नताओं को निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है।

1 कार्यपालिका के स्वरूप में अन्तर—संसदात्मक शासन प्रणाली में कार्यपालिका का स्वरूप दोहरा होता है। एक राज्याध्यक्ष और दूसरा शासनाध्यक्ष होता है। राज्याध्यक्ष को सम्राट (साम्राज्ञी) या राष्ट्रपति कहा जाता है। वह नाम मात्र का अधिकारी होता है। यद्यपि शासन की सारी शक्तियाँ राज्याध्यक्ष के पास होती हैं और शासन का सारा कार्य उसी के नाम से होता है परन्तु वह अपनी शक्तियों का प्रयोग स्वयं नहीं करता। उसकी शक्तियों का वास्तविक प्रयोग उसका मन्त्रिमण्डल करता है। मन्त्रिमण्डल का वास्तविक अध्यक्ष प्रधानमन्त्री होता है। जहाँ राज्याध्यक्ष अर्थात सम्राट (साम्राज्ञी) या राष्ट्रपति अपने कार्यों के लिए उत्तरदायी नहीं होता वहाँ शासनाध्यक्ष अर्थात् प्रधानमन्त्री अपने कार्यों के लिए उत्तरदायी होता है। ब्रिटेन में राज्याध्यक्ष और शासनाध्यक्ष के इस भेद को कहावत द्वारा अभिव्यक्त किया जाता है—"सम्राट (साम्राज्ञी) राज्य करता है शासन नहीं करता।" शासन तो प्रधान मन्त्री के नेतृत्व में मन्त्रिमण्डल करता है। ब्रिटिश सम्राट (सम्राज्ञी) को "स्वर्णिम शून्य" "मिट्टी का महादेव", "रबड़ की मोहर" आदि की संज्ञायें भी दी जाती हैं जो उसकी संवैधानिक या नाम मात्र की स्थिति को ही स्पष्ट करती है। इस पर भी संसदात्मक शासन प्रणाली में राज्याध्यक्ष मन्त्रिमण्डल को परामर्श, प्रोत्साहन या चेतावनी दे सकता है। यद्यपि यह मन्त्रिमण्डल पर निर्भर करता है कि वह स्वीकार या अस्वीकार करे। संक्षेप में, संसदात्मक शासन प्रणाली में राज्याध्यक्ष निर्णय नहीं लेता, निर्णय मन्त्रिमण्डल ही लेता है।

संसदात्मक शासन प्रणाली में राज्याध्यक्ष वंश या उत्तराधिकार कानून या निर्वाचन द्वारा अपने पद को ग्रहण करता है। उदाहरणतः ब्रिटेन में सम्राट (साम्राज्ञी) सन 1701 के उत्तराधिकार कानून के आधार पर अपने पद को ग्रहण करता है। आस्ट्रेलिया और कनाडा में राज्याध्यक्ष नामजदगी द्वारा अपने पद को ग्रहण करता है जबकि भारत में राष्ट्रपति निर्वाचन द्वारा अपने पद को ग्रहण करता है। ब्रिटेन में सम्राट (साम्राज्ञी) जीवनपर्यन्त अपने पद पर बना रहता है जबकि भारत का राष्ट्रपति पाँच वर्ष के लिये निर्वाचित होता है।

अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली में कार्यपालिका का स्वरूप एकल होता है। इसमें नाममात्र के राज्याध्यक्ष और वास्तविक शासनाध्यक्ष में कोई भेद नहीं किया जाता। इसमें राज्याध्यक्ष और शासनाध्यक्ष एक ही व्यक्ति होता है। इसमें प्रधान मन्त्री के पद जैसी कोई चीज नहीं होती। जैसाकि लॉस्की ने कहा है कि **कार्यपालिका अध्यक्ष ही सम्राट और प्रधानमन्त्री दोनों होता है।** अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली में जिस व्यक्ति के हाथ में कार्यपालिका शक्ति होती है वह ही उसका वास्तविक

रखती है। यद्यपि राज्य सरकारो के पास भी इस प्रकार की अपनी सेवायें उपलब्ध होती है परन्तु उनकी श्रेष्ठता राष्ट्रीय सरकार के पास उपलब्ध सेवाओ की तुलना म न्यून होती है। अत राज्य सरकारो को प्राय राष्ट्रीय सेवाओ पर निर्भर रहना पडता है। किसी लेखक ने ठीक कहा है कि राज्य सरकारो का काय केन्द्रीय सरकार के विशेषज्ञ एव प्रशिक्षित सावजनिक पदाधिकारियो द्वारा निर्मित योजनाओ, कायक्रमो और निर्देशनो को कार्यान्वित करना मात्र रह गया है और राज्य समुचित विकास के लिए उनके निय त्रण को स्वत स्वीकार कर लेते है।

6. कल्याणकारी राजनीति अथवा समाजसेवी राज्य की अवधारणा—वतमान समय मे राज्य का स्वरूप पुलिस राज्य की भाति नही रहा, वह लोक कल्याणकारी अथवा समाजसेवी राज्य बन गया है। अत राज्य को सेवायें प्रदान करने के लिए अनेक प्रकार की राष्ट्र-व्यापी योजनाओ का निर्माण करना पडता है और उन्हे कार्यान्वित करना पडता है। उदाहरणत बेरोजगारी, लोकोपयोगिता के कार्यों (स्वास्थ्य, शिक्षा आदि) और सामाजिक नियमन के कार्यों को केन्द्रीय स्तर पर ही भली भाति हल किया जा सकता है। इन सब कार्यों के निष्पादन के लिए नियोजन की आवश्यकता होती है और नियोजन ने केन्द्रीय सरकार को सत्तावान बना दिया है।

7 सवधानिक सशोधन—सवधानिक सशोधनो ने केन्द्रीय सरकार को व शक्तिया प्रदान कर दी है जिन्हे मूल सविधान न उसे प्रदान नही किया था। उदाहरणत 16वें सवैधानिक सशोधन ने काग्रेस को आयकर लगान का अधिकार दे दिया है। 14वें सशोधन ने जितनी मात्रा म राज्यो की शक्तियो का ह्रास किया है उतनी मात्रा म उसन केन्द्रीय सरकार की शक्तियो मे वृद्धि की है। उदाहरणत 14वें सशोधन ने नागरिकता को परिभाषित कर दिया ह। राज्य सरकारें किसी ऐसे कानून का निर्माण नही कर सकती और न ही किसी ऐसे कानून को लागू कर सकती है जो नागरिको को उनके विशेषाधिकारो अथवा उन्मुक्तियो म वचित करता हो। इस सशोधन ने कानून की उचित प्रक्रिया और कानून के सम न समान सरक्षण की व्यवस्था भी कर दी है।

8 सहायता अनुदान (Grant in-Aid)—राज्य सरकारें [illegible] लोक कल्याणकारी कार्यों से सम्बन्धित होती है। परन्तु उन्हे कार्यान्वित करने के लिए उनके पास पर्याप्त धन नही होता। अत अपने कार्यों को [illegible] के लिए उन्हें केन्द्रीय सरकार की आर्थिक सहायता पर निर्भर करना पडता है। केन्द्रीय सरकार के पास राज्य सरकारो को सहायता अनुदान के [illegible] पर्याप्त [illegible] उपलब्ध होते है। अत केन्द्रीय सरकार [illegible] अनुरूप नीतियाँ अपनाने के लिए बाध्य कर सकती है। [illegible]

ब्राइस के शब्दों म ' सचिव राष्ट्रपति की आज्ञाओ का पालन उसी प्रकार कर जिस प्रकार दरबारी रोम के सम्राट और रूस के जारो की आज्ञाओ का पालन क थे।" अमरीका मे सचिवो की स्थिति इस एक उदाहरण से स्पष्ट है। एक व राष्ट्रपति अब्राहम लिंकन किसी विषय पर अपने सचिवो से विचार-विमर्श कर थे। जब उस विषय पर मतदान किया गया तो सातो सचिवो ने विषय के वि मे मत दिया परन्तु लिंकन स्वय उसके पक्ष म थे। अत उन्होने विचार विमर्श को यह कह कर समाप्त कर दिया कि ' सात मत विपक्ष मे हैं परन्तु एक मत पक्ष है अत एक की जीत होती है।" दूसरे शब्दो मे, अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली मे कैबिनेट का सर्वसम्मत निर्णय भी अध्यक्ष अर्थात राष्ट्रपति पर बाध्यकारी नहीं होगा जबकि ससदात्मक शासन प्रणाली में प्रधान मन्त्री के लिए कैबिनेट के ब, ने निर्णय की उपेक्षा करना सम्भव नही होता।

3 कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के सम्बन्धों मे अन्तर—ससदात्मक शासन प्रणाली मे कार्यपालिका और व्यवस्थापिका मे निरन्तर सम्बन्ध बना रहता है। इसका मूल कारण यह है कि ससदात्मक प्रणाली शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त पर आधारित नही होती। इसमे कार्यपालिका का निर्माण व्यवस्थापिका म बहुमत प्राप्त दल के सदस्यो से होता है। यदि कोई मन्त्री नियुक्ति के समय व्यवस्थापिका का सदस्य नही होता तो उसे छह महीने के अन्दर उसका सदस्य बनना पड़ता है। यदि वह इस काल मे व्यवस्थापिका का सदस्य नही बन पाता तो उसे अपना पद त्यागना पड़ता है। इस प्रणाली मे दल वह यन्त्र है जो कार्यपालिका और व्यवस्थापिका दोनो पर अपना आधिपत्य जमाये रखता है। इस आधिपत्य के कारण कार्यपालिका और व्यवस्थापिका म गतिरोध उत्पन्न नही होता क्योकि एक ही समय पर उसके सदस्य कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के सदस्य होते है। इस प्रणाली मे कार्यपालिका व्यवस्थापिका का नेतृत्व करती है, शासन की नीति निर्धारित करती है और प्रशासन का सचालन करती है। कार्यपालिका के सदस्य अर्थात मन्त्री व्यवस्थापिका म विधेयको को प्रस्तुत करते है तथा उन्हे बहुमत के आधार पर पारित कराते है। कार्यपालिका के सदस्य व्यवस्थापिका म उपस्थित होते हैं, वाद-विवाद म हिस्सा लेते है और सरकारी नीतियो का समर्थन करते है। बेजहाट ने ठीक कहा है कि "मन्त्रिमण्डल एक जोडने वाली समिति है—यह एक हाइफन है जो जोड़ती है यह एक बकसुआ है जो कार्यपालिका और व्यवस्थापिका को बाँधता है।"

अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली म कार्यपालिका और व्यवस्थापिका एक दूसरे से पृथक और स्वतन्त्र होती है। इसका मूल कारण यह है कि यह प्रणाली शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त पर आधारित होती है। इसमे कार्यपालिका का निर्माण व्यवस्थापिका (काग्रेस) के सदस्यो से नही होता। इसमे कार्यपालिका के सदस्य

**10 स्थानीय स्तर पर राष्ट्रीय सरकार**—वर्तमान समय में राष्ट्रीय सरकार स्थानीय स्तर पर—मोहल्लों, कस्बों, नगरों आदि नागरिकों को सीधे ऐसी सेवायें प्रदान करती है कि उन्हें अब राज्य सरकारों या उनके कर्मचारियों के बिचौलियपन की आवश्यकता नहीं होती। उदाहरणत डाक, तार टेलीफोन, भू संरक्षण जाच (F B I) आदि ऐसी ही सेवायें है जो राष्ट्रीय सरकार नागरिकों को सीधे स्वय प्रदान करती है। इन सेवाओं का सचालन केन्द्रीय सरकार के कर्मचारियों द्वारा होता है। ये सेवायें सहकारी सघ के रूप नहीं अपितु स्थानीय स्तर पर राष्ट्रीय सरकार के कार्यों एव शक्ति का विस्तार है।

**11 गृह युद्ध**—अमरीकी गृह युद्ध (1861–65) ने भी केन्द्रीय सरकार की शक्तियों में वृद्धि करने में सहयोग दिया है। यद्यपि गृह युद्ध का मुख्य मुद्दा नीग्रो जाति की मुक्ति थी परन्तु इसने दो प्रश्नों को हमेशा के लिए सुनिश्चित कर दिया। इसने सुनिश्चित कर दिया कि अमरीकी सघ एक अविनाशी सघ है और कोई राज्य उससे पृथक नहीं हो सकता। दूसरे, केन्द्रीय सरकार विघटनकारी प्रवृत्तियों का दमन करने के लिए सैनिक शक्ति का प्रयोग कर सकती है। एक बार शक्तियां प्राप्त कर लेने के बाद केन्द्रीय सरकार ने उन शक्तियों का कभी परित्याग नहीं किया।

निस्सन्देह अमरीका में राज्य अधिकारों का समर्थन करने वाले अनेक गुट, समूह और सगठन वर्तमान समय में भी विद्यमान है और साउथ कैरोलिना के जॉन सी कैलहून जैसे नेता सर्वोच्च न्यायालय की शक्तियों को कम करने के लिए 'सघ की न्यायालय" का सुझाव देते है परन्तु इन तत्त्वों को कुछ ही लोगों का समर्थन प्राप्त होने से ये प्रभावहीन हैं।

स्पष्ट है कि अमरीका में, अन्य सघीय व्यवस्थाओं की भांति, केन्द्रीय सरकार को अधिक से अधिक शक्तियां समर्पित करने की प्रवृत्ति पाई जाती है। ग्रिफिथ का मत है कि "अब हम सही सघीय सरकार के अधीन नहीं रहते।"

## अन्तर्निहित शक्तियों का सिद्धान्त
## (Doctrine of Implied Powers)

इस सिद्धान्त की विस्तृत व्याख्या सघीय न्यायालय के अध्याय में की गयी है। अत इसका अध्ययन उसी स्थान पर कीजिए।

### समीक्षा प्रश्न

1 अमरीकी सघीय व्यवस्था की विशेषताओं का वर्णन कीजिए।

2 सयुक्त राज्य अमरीका में केन्द्र और राज्यों में शक्तियों का विभाजन किस आधार पर किया गया है?

सकती है । यह सत्य है कि एक सुदृढ और सगठित दलीय व्यवस्था के विकास ने ससदात्मक प्रणाली की इस विशेषता को प्राय गौण बना दिया है फिर भी व्यवस्थापिका के हाथो मे इस शक्ति का होना ही मन्त्रिमण्डल को सतर्क रखने और उस पर अ कुश लगाने के लिये पर्याप्त है । इस प्रणाली मे शासनाध्यक्ष (प्रधान मन्त्री) भी राज्याध्यक्ष को परामर्श देकर ससद को समय से पूर्व भग करवा सकता है ।

अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली मे कार्यपालिका और व्यवस्थापिका दोनो का कार्यकाल सविधान द्वारा निश्चित होता है । अत न तो व्यवस्थापिका अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा कार्यपालिका को समय से पूर्व पदच्युत कर सकती है और न कार्यपालिका व्यवस्थापिका को समय से पूर्व भग कर सकती है । स्पष्ट है कि इस प्रणाली मे कार्यपालिका और व्यवस्थापिका दोनों अपने कार्यकाल के लिये एक-दूसरे पर निर्भर नही करते और न ही वे एक-दूसरे को नियन्त्रित करने की स्थिति में होते है । यह सत्य है कि अमरीका मे कांग्रेस महाभियोग के प्रस्ताव द्वारा राष्ट्रपति को समय से पूर्व पदच्युत कर सकती है परन्तु महाभियोग की प्रक्रिया इतनी जटिल है कि किसी राष्ट्रपति को आज तक महाभियोग के प्रस्ताव द्वारा पदच्युत नही किया जा सका । अत यह कहा जा सकता है कि अमरीका मे इस व्यवस्था का प्रयोग न होने से वह प्राय निरर्थक बन गयी है ।

**6 राजनीतिक सजातीयता और दक्षता मे अन्तर**—ससदीय सरकार दलीय सरकार होती है । इसमे कार्यपालिका (मन्त्रिमण्डल) के सभी सदस्य एक ही राजनीतिक दल से सम्बन्ध रखते है । महत्त्वपूर्ण सार्वजनिक विषयो पर उनकेसमान या लगभग समान विचार होते है । यही कारण है कि इस प्रकार की सरकार मे विपक्ष के सदस्यो को मन्त्रिमण्डल में शामिल नही किया जाता । इसमें राजनीतिक विचारो और सिद्धांतो की एकता के कारण मन्त्रिमण्डल की नीतियो, सिद्धांतो और कार्यक्रम मे एकता पाई जाती है । इसमे उच्च राजनीतिक पदो को योग्यता के आधार पर नहीं बल्कि दल की सदस्यता के आधार पर वितरित किया जाता है । अत इस प्रणाली मे यह आवश्यक नही कि मन्त्री योग्य और कुशल ही सिद्ध हो । वे अकुशल भी हो सकते है । किसी लेखक ने ससदीय सरकार को ठीक ही "दल की, दल के द्वारा और दल के लिये" सरकार की सज्ञा दी है ।

अध्यक्षात्मक सरकार मे राष्ट्रपति का निर्वाचन यद्यपि दलीय आधार पर होता है परन्तु सचिवो की नियुक्ति करते समय वह अपने दल की बाध्यताओं से इतना बन्धन हुआ नही होता जितना कि ससदीय प्रणाली मे प्रधानमन्त्री अपने दल की बाध्यताओ से बन्धा हुआ होता है । अध्यक्षात्मक प्रणाली मे राष्ट्रपति अपने सचिवो का योग्यता और कुशलता के आधार पर नियुक्त करता है चाहे वे विपक्ष से ही सम्बन्ध क्यो न रखते हो । उदाहरणत राष्ट्रपति क्लेवलण्ड डमोक्रेटिक पार्टी के सदस्य थे परन्तु उन्होने रिपब्लिकन दल के सदस्य वाल्टर जो ग्रुशम को अपना

# 7

# संसदात्मक एवं अध्यक्षात्मक सरकारें —एक तुलनात्मक अध्ययन

## (Parliamentary and Presidential Governments A Comparative Study)

कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के सम्बन्धों के आधार पर सरकारों को दो भागों में विभाजित किया जाता है जिन्हें संसदात्मक और अध्यक्षात्मक सरकारें कहते हैं। जिस शासन व्यवस्था में कार्यपालिका का स्वरूप दोहरा होता है अर्थात् नाम मात्र की और वास्तविक कार्यपालिका होती है जिसमें कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में निरन्तर घनिष्ठ सम्बन्ध बना रहता है और जिसमें कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होती है तथा उसके विश्वास पर ही अपने पद पर बनी रहती है उसे संसदात्मक सरकार कहते है। ब्रिटेन, भारत, कनाडा, आस्ट्रेलिया, जापान आदि अनेक देशों में संसदात्मक सरकारें विद्यमान हैं। दूसरी ओर, जिस शासन व्यवस्था में कार्यपालिका का स्वरूप एकल होता है अर्थात् जिसमें नाम मात्र की और वास्तविक कार्यपालिका में कोई भेद नहीं किया जाता, जिसमें शासन की कार्यपालिका-शक्ति एक अध्यक्ष अथवा राष्ट्रपति में निहित होती है, जिसमें कार्यपालिका व्यवस्थापिका से पृथक एवं स्वतन्त्र होती है और जिसमें कार्यपालिका का कार्यकाल निश्चित होता है और वह व्यवस्थापिका के विश्वास पर निर्भर नहीं करती उसे अध्यक्षात्मक या राष्ट्रपतीय सरकार कहते हैं। अमरीका, ब्राजील तथा लातीन अमरीका के अनेक देशों में अध्यक्षात्मक सरकारें हैं।

संसदात्मक सरकार को अनेक नामों से भी पुकारा जाता है। उसे केबिनेट, मन्त्रिमण्डलात्मक और उत्तरदायी सरकार कहा जाता है। दूसरी ओर, अध्यक्षात्मक सरकार को राष्ट्रपतीय और अनुत्तरदायी सरकार कहा जाता है। संसदात्मक सरकार शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त पर आधारित नहीं होती परन्तु अध्यक्षात्मक सरकार शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त पर आधारित होती है।

# 8

# संघीय कार्यपालिका अथवा राष्ट्रपति

## (The Federal Executive or The President)

परिचय (Introduction)—अमरीकी राष्ट्रपति का पद एक अनोखा और नाटकीय पद है। सविधान उसे केवल मुख्य कार्यपालिका बनाता है। उसकी शक्तियो को वर्णित करने वाला अनुच्छेद II अत्यधिक संक्षिप्त और अपूर्ण है। इस पर भी वह वर्तमान समय मे मुख्य विधायक, विदेश नीति का मुख्य सचालक, मुख्य राजनीतिक नेता, राज्याध्यक्ष और मुख्य नागरिक है। उसकी सत्ता और प्रतिष्ठा इतनी अधिक है कि विश्व का कोई अन्य सवैधानिक पदाधिकारी इतनी अधिक सत्ता और प्रतिष्ठा का उपयोग नही करता। विश्व का यही एक ऐसा पद है जिसमे वे सब शक्तिया केन्द्रित हो गयी है जो ब्रिटेन मे सम्प्रेभु, प्रधानमन्त्री और केबिनेट म विभाजित की गयी है। उसके द्वारा अपनाया गया कोई मार्ग विश्व मे शान्ति, युद्ध अथवा मृत्यु को निमन्त्रण दे सकता है।

अमरीकी राष्ट्रपति शक्ति पृथक्करण और अवरोध एव सतुलन की सीमाओ के अन्तर्गत कार्य करता है। निस्सन्देह कुछ चीजे ऐसी है जिन्हे राष्ट्रपति काग्रेस के सहयोग और सर्वोच्च न्यायालय की स्वीकृति से ही कर सकता है और कुछ को वह बिल्कुल ही नही कर सकता। इस पर भी अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था म वह एक फोकस है, उसकी स्थिति केन्द्रीय है। युद्ध और शान्ति दोनो स्थितियो म राष्ट्र उससे नेतृत्व की अपेक्षा करता है। केनेडी ने एक बार कहा था कि "राष्ट्रपति को जानना चाहिए कि उसे कब काग्रेस का नेतृत्व करना है, उसे कब उससे परामर्श करना है और कब उसे अकेले काय करना है।"

योग्यतायें (Qualifications)—सविधान के अनुच्छेद II, खण्ड I के अनुसार राष्ट्रपति पद के लिए मुख्य योग्यतायें निम्न है—

(i) वह 35 वर्ष की आयु ग्रहण कर चुका हो।

(ii) वह 14 वर्ष से अमरीका म निवास कर रहा हो।

(iii) वह अमरीका का जन्मजात नागरिक हो अर्थात् नागरिकता प्राप्त नागरिक राष्ट्रपति पद के लिए अयोग्य है। काग्रेस के सदस्य और संयुक्त राज्य के

प्रयोग करता है। अमरीका में कार्यपालिका शक्ति राष्ट्रपति में निहित है और वह ही उसका वास्तविक प्रयोग करता है। उसका निर्वाचन निर्वाचक मण्डल द्वारा चार वर्ष के लिये किया जाता है।

2 कार्यपालिका सदस्यों की नियुक्ति एवं स्थिति में अन्तर—संसदात्मक शासन प्रणाली में मन्त्रियों की नियुक्ति सिद्धान्ततः राज्याध्यक्ष द्वारा की जाती है परन्तु वास्तव में शासनाध्यक्ष (प्रधानमन्त्री) ही मन्त्रिमण्डल का निर्माता होता है। वह ही मन्त्रिमण्डल का निर्माता, पालक कर्त्ता और संहार कर्त्ता होता है। प्रधानमन्त्री के जीवित रहने से ही मन्त्रिमण्डल जीवित रहता है और उसके पद त्यागने या मृत्यु होने से मन्त्रिमण्डल पद त्याग देता है। प्रधानमन्त्री ही मन्त्रियों में विभागों को वितरित करता है, उनके विवादों का निपटारा करता है, उनमें समन्वय उत्पन्न करता है तथा आवश्यक हो तो अक्खड़ एवं हठधर्मी मन्त्रियों से त्यागपत्र की मांग कर सकता है। राज्याध्यक्ष अर्थात् सम्राट (साम्राज्ञी) किसी एक प्रमुख व्यक्ति को मन्त्रिमण्डल में शामिल करने या शामिल न करने के लिए नहीं कह सकता। संक्षेप में, संसदात्मक प्रणाली में प्रधान मन्त्री की स्थिति केन्द्रीय होती है। इस पर भी मन्त्रिमण्डल के सदस्य प्रधानमन्त्री के 'सेवक' नहीं होते। वे उसके सहयोगी होते हैं। वे अपने पद के लिये प्रधानमन्त्री की इच्छा या मौज पर निर्भर नहीं करते। वे संसद में बहुमत दल के महत्त्वपूर्ण सदस्य होते हैं और निर्वाचन द्वारा निर्वाचित हो कर संसद के सदस्य बनते हैं। उन्हें जनमत का समर्थन प्राप्त होता है। वे अपने अधिकार से मन्त्री होते हैं। अतः प्रधान मन्त्री उनके व्यक्तित्व और मत की उपेक्षा नहीं कर सकता। उसे दल के महत्त्वपूर्ण सदस्यों का आदर करना पड़ता है अन्यथा उसे दल में विभाजन का खतरा मोल लेना पड़ता है। मन्त्रिमण्डल में निर्णय बहुमत से लिये जाते हैं।

अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली में राष्ट्रपति के शासन कार्यों में सहायता के लिए सचिवों की एक जमात होती है जिसे सामूहिक रूप से मन्त्रिमण्डल कहा जाता है परन्तु उसके सदस्यों की स्थिति संसदात्मक प्रणाली में मन्त्रियों की स्थिति से भिन्न होती है। अमरीका में सचिव नियुक्त किए जाते हैं उन्हें निर्वाचित नहीं किया जाता। वे राष्ट्रपति की कृपा से अपने पद पर विद्यमान रहते हैं वे अपने अधिकार से अपने पद पर नहीं बने रहते। यद्यपि राष्ट्रपति अपने सचिवों की नियुक्ति सीनेट के अनुसमर्थन पर करता है परन्तु सीनेट राष्ट्रपति की नियुक्तियों में प्रायः हस्तक्षेप नहीं करती और उनका अनुसमर्थन कर देती है। नियुक्ति के कारण ही सचिवों की स्थिति न्यून होती है। क्योंकि वे राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किए जाते हैं अतः वह उन्हें इच्छानुसार पदच्युत भी कर सकता है। वे राष्ट्रपति के निजी सेवक होते हैं। राष्ट्रपति विल्सन उन्हें 'कार्यालय के नौकर" और राष्ट्रपति ग्रांट उन्हें "सैकण्ड लैफ्टिनेंट" की संज्ञा देते थे जिनका कार्य राष्ट्रपति के आदेशों की पालना करना है।

जैसे राष्ट्रपतियो न इस परम्परा का अनुसरण करके इसे पुष्ट कर दिया। परन्तु राष्ट्रपति यू एस ग्राट ने 1877 म और थियोडोर रूजवेल्ट ने 1909 म इस स्थापित परम्परा को तोडन का प्रयास किया परन्तु उन्हे असफलता ही हाथ लगी। परन्तु द्वितीय महायुद्ध की परिस्थितियो के कारण राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी रूजवल्ट 1940 मे तीसरी बार और 1944 मे चौथी बार राष्ट्रपति बनने म सफल हो गये।

सन 1951 के 22वें सवैधानिक सशोधन ने राष्ट्रपति के कायकाल सम्बन्धी निम्न व्यवस्थायें की है।

(i) एक व्यक्ति राष्ट्रपति पद को अधिक से अधिक दो बार ग्रहण कर सकता ह।

(ii) यदि एक व्यक्ति दो वष मे अधिक समय तक राष्ट्रपति पद पर काय करता ह जिसके लिए किसी अन्य व्यक्ति को निर्वाचित किया गया था तो वह केवल एक बार ही राष्ट्रपति पद ग्रहण कर सकता है।

(iii) यदि एक व्यक्ति दो वष से कम समय तक राष्ट्रपति पद पर काय करता है, जिसके लिए किसी अन्य व्यक्ति को निर्वाचित किया गया था तो वह दो बार और राष्ट्रपति पद ग्रहण कर सकता ह।

सक्षेप मे कोई व्यक्ति अधिक से अधिक 10 वष तक राष्ट्रपति पद पर विद्यमान रह सकता है।

**पदच्युति अथवा महाभियोग**—काग्रेस ससदात्मक प्रणालियो की भाति, राष्ट्रपति को अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा पदच्युत नही कर सकती परन्तु अनुच्छेद II, खण्ड 4 काग्रेस को अधिकार देता है कि वह देश द्रोहिता, घूसखारी तथा अन्य गम्भीर अपराधो के कारण राष्ट्रपति पर महाभियोग लगा कर किसी राष्ट्रपति को समय से पूव पदच्युत कर दे। महाभियोग की प्रक्रिया अत्यधिक जटिल है। केवल प्रतिनिधि सदन अपने दो तिहाई बहुमत स महाभियोग क आरोपो को लगा सकती है और केवल सीनेट ही उन आरोपो की जाच कर सकती ह। आरोपो की एक प्रतिलिपि राष्ट्रपति को भेज दी जाती ह और वह अपने पक्ष के समथन म तथ्यो, गवाहो आदि को पश कर सकता ह। जब सीनेट महाभियोग के आरोपो की जाच करती है तो वह एक न्यायालय के रूप म काय करती है और सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश उसकी अध्यक्षता करते है। यदि सीनेट जाच द्वारा राष्ट्रपति को दोषी करार देती है और इस प्रकार के प्रस्ताव को अपन दो तिहाई बहुमत स पारित कर देती है तो राष्ट्रपति को तत्काल पदच्युत कर दिया जाता है।

**अमरीका के सवधानिक इतिहास मे किसी राष्ट्रपति को महाभियोग के प्रस्ताव द्वारा पदच्युत नहीं किया गया।** केवल एक बार राष्ट्रपति एण्डयू जानसन पर 1868 म महाभियोग का आरोप लगाया गया था परन्तु सीनेट म एक मत के

व्यवस्थापिका के सदस्य नही होने और न ही वे उसमे उपस्थित होने है और न ही उसके वाद विवाद म हिस्सा लेत है। इस प्रणाली म कार्यपालिका व्यवस्थापिका (कांग्रेस) का नेतृत्व नहीं करती और उसके सदस्य उसमे विधेयकों को प्रस्तुत नहीं करते। यही कारण है कि इस प्रणाली म कार्यपालिका और व्यवस्थापिका मे गतिरोध उत्पन्न होने की अधिक सम्भावना होती है।

**4 उत्तरदायित्व की भावना मे अन्तर**—संसदात्मक शासन प्रणाली की सबसे बडी विशेषता या गुण यह है कि इसम कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होती है। इसमे कार्यपालिका का उत्तरदायित्व व्यक्तिगत और सामूहिक दोनो प्रकार का होता है अर्थात् मन्त्री अपने कार्यों के लिए व्यक्तिगत रूप से भी उत्तरदायी होते है और सामूहिक रूप से। वे अन्य मन्त्रियो के कार्यों के लिये भी उत्तरदायी होते है। संसदात्मक प्रणाली म मन्त्रिमण्डल एक इकाई के रूप म काय करता है। उसके सदस्य "इकट्ठे ही तैरते और इकट्ठे ही डूबते है।" इसम "एक सबके लिए और सब एक के लिए होते है।" इसम एक मन्त्री के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव सबके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव माना जाता है। इस प्रणाली म संसद मे विरोधी दल विद्यमान होता है और ब्रिटेन जैसी प्रणाली मे वह "वैकल्पिक सरकार" के रूप म उपस्थित होता है। ब्रिटेन मे विरोधी दल उसी प्रकार से संगठित होता है जिस प्रकार सत्तारूढ दल होता है। अत वह सरकार की रचनात्मक आलोचना करता है और उसकी गलत नीतियो के लिये उसे आडे हाथो लेता है। वह प्रश्न पूछकर, पूरक प्रश्न पूछकर, निन्दा प्रस्ताव द्वारा कामरोको प्रस्ताव द्वारा सरकार की नीतियो की त्रुटियो को प्रकाश मे लाता है तथा जनमत को अपने पक्ष मे करने का प्रयास करता है। यदि सरकार की त्रुटिया गम्भीर हो तो व्यवस्थापिका अविश्वास का प्रस्ताव पारित करके उसे समय से पूर्व पदच्युत कर सकती है। इस तरह संसदात्मक प्रणाली मे विपक्ष सरकार पर नियन्त्रण ही नही रखता बल्कि उसे जनमत के प्रति संवेदनशील भी बनाता है और कोई सरकार जनमत की अवहेलना नही कर सकती। ब्रिटेन में यह कहावत प्रसिद्ध है कि "प्रधानमन्त्री को अपनी पत्नी की अपेक्षा विरोधी दल के नेता का अधिक मान होता है।"

अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली म कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नही होती और न ही वह अपने पद के लिए उसके विश्वास पर निर्भर करती है। जैसाकि गेटेल ने कहा है कि 'अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली वह प्रणाली है जिसमे कार्यपालिका प्रधान अपना कार्यकाल और बहुत कुछ सीमा तक अपनी नीतियां और कार्यों के लिये विधानमण्डल स स्वतन्त्र होता है।"

**5 कार्यकाल की निश्चितता मे अन्तर**—संसदात्मक शासन प्रणाली म कार्यपालिका का कार्यकाल निश्चित होते हुये भी अनिश्चित होता है क्योकि व्यवस्थापिका अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा मन्त्रिमण्डल को किसी भी समय पदच्युत कर

A सैद्धांतिक व्यवस्थायें—संविधान राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए मुख्य निम्न सैद्धांतिक व्यवस्थायें करता है—

1 निर्वाचक मण्डल (Electoral College)—राष्ट्रपति का निर्वाचन अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचक मण्डल द्वारा होता है। इसके सदस्यों को राष्ट्रपति निर्वाचक कहते है। निर्वाचक मण्डल में प्रत्येक राज्य के राष्ट्रपति निर्वाचकों की संख्या उस राज्य के कांग्रेस मे कुल प्रतिनिधियों की संख्या के बराबर होती है, क्योंकि सीनेट मे प्रत्येक राज्य के प्रतिनिधियों की संख्या 2 है और क्योंकि प्रतिनिधि सदन में उसके प्रतिनिधियों की संख्या उसकी जनसंख्या पर निर्भर करती है अतः प्रत्येक राज्य के राष्ट्रपति निर्वाचकों की संख्या भिन्न भिन्न है। उदाहरणत बड़े शहरी, एवं औद्योगिक राज्यो के राष्ट्रपति निर्वाचकों की संख्या छोटे एवं ग्रामीण राज्यों की तुलना मे अधिक है। जहां केलिफोर्निया 45, न्यूयार्क 41, पेनसिलवानिया 27, इलिनोइस 26 और टक्सास 26 राष्ट्रपति निर्वाचकों का चयन करते हैं वहां अलास्का डेलावेयर, नेवादा उत्तरी डकोटा, वर्मोन्ट और व्योमिंग जैसे छोटे राज्य और कोलम्बिया जिला[1] केवल तीन तीन राष्ट्रपति निर्वाचकों का चयन करते हैं। इस तरह निर्वाचक मण्डल मे राष्ट्रपति निर्वाचकों की कुल संख्या 538 है। प्रत्येक राष्ट्रपति निर्वाचक का एक मत होता है और किसी उम्मीदवार को राष्ट्रपति पद प्राप्त करने के लिए निर्वाचक मण्डल के पूर्ण बहुमत अर्थात 270 मतों की आवश्यकता होती है।

2 राष्ट्रपति निर्वाचकों का चयन—मूल संविधान राष्ट्रपति निर्वाचकों के चयन के तरीके को राज्यो की विधान सभाओं पर छोड़ देता है। यही कारण है कि राष्ट्रपति निर्वाचकों का चयन कभी विधान सभाओं द्वारा, कभी जिलों के मतदाताओं द्वारा और कभी राज्य व्यापी स्तर पर मतदाताओं द्वारा होता रहा है। परन्तु वर्तमान समय में सभी राज्यों में राष्ट्रपति निर्वाचकों का चयन राज्य-व्यापी स्तर पर प्रत्यक्ष मतदान द्वारा होता है। छब्बीसवें संवैधानिक संशोधन के अनुसार 18 वर्ष की आयु प्राप्त प्रत्येक स्त्री-पुरुष को मताधिकार प्राप्त है अर्थात वह राष्ट्रपति निर्वाचकों के चयन में मतदान का अधिकारी है।

---

1 कोलम्बिया जिला संयुक्त राज्य अमरीका की राष्ट्रीय सरकार का क्षेत्र है। इसकी राजधानी वाशिंगटन है। यह एक राज्य नहीं, एक जिला है। राज्य न होने के कारण इसे कांग्रेस में अपने प्रतिनिधि भेजने का अधिकार नहीं। परन्तु 23वें संवैधानिक संशोधन ने इस छोटे राज्य के बराबर तीन राष्ट्रपति निर्वाचकों के चयन का अधिकार दे दिया है। इस तरह इस जिले का कांग्रेस में प्रतिनिधित्व न होते हुए भी यह राष्ट्रपति के निर्वाचन में भाग लेता है।

राज्य सचिव नियुक्त किया था। इसी प्रकार राष्ट्रपति थ्योडोर रूजवैल्ट ग्रौर राष्ट्रपति टाफ्ट रिपब्लिकन दल से सम्बन्ध रखते थे परन्तु उनके युद्ध सचिव डेमोक्रेटिक दल के सदस्य थे। ससदीय सरकार मे इस प्रकार की सम्भावना नही हो सकती। ससदीय सरकार तो शुद्ध दलीय सरकार होती है।

7 लचीलेपन का ग्रन्तर—ससदीय शासन प्रणाली ग्रत्यधिक लचीली प्रणाली है। इसकी विशेषता यह है कि यह समय एव परिस्थिति के ग्रनुकूल "झुक जाती है, यह टूटती नही" ग्रर्थात् इसमे ग्रावश्यकतानुकूल परिवतन किया जा सकता है। जैसाकि बैजहाट ने कहा है कि इसमे जनता "समयनुकूल ग्रपना शासन चुन सकती है।" जब कभी देश पर कोई बाह्य या ग्रान्तरिक सकट उत्पन्न होता है तो लोग ऐसे व्यक्ति या व्यक्ति समूह को सत्ता सौंप सकते है जो उसका सामना करने मे ग्रधिक कुशल एव सक्षम होता है। ब्रिटेन की ससदात्मक प्रणाली मे ऐसा ग्रनेक बार हुग्रा है। उदाहरणत द्वितीय महायुद्ध के दौरान जब प्रधानमन्त्री चेम्बरलेन युद्ध का सफलतापूर्वक सचालन करने म ग्रपने ग्रापको ग्रक्षम पा रहे थे तो चर्चिल ने प्रधानमन्त्री पद को ग्रहण कर लिया ग्रौर उनके पद ग्रहण करते ही पराजय विजय मे बदलने लगी। ग्रमरीका जैसी ग्रध्यक्षात्मक शासन प्रणाली मे इस प्रकार का परिवतन प्राय ग्रसम्भव है क्योकि वहाँ प्रत्येक वस्तु सविधान द्वारा "दृढ, निर्दिष्ट ग्रौर लिखित है।" ग्रमरीका म राष्ट्रपति किसी ग्रमुक परिस्थिति के लिये कितना ही ग्रयोग्य ग्रथवा ग्रकुशल क्यो न सिद्ध हो रहा हो उसे समय से पूर्व पदच्युत करना कठिन है। ग्रत वहाँ ऐसे राष्ट्रपति को बरदाश्त किया जाता है हटाया नही जाता।

## समीक्षा प्रश्न

1 इगलैण्ड ग्रौर ग्रमरीका के सविधानो से उदाहरण देते हुए ससदीय तथा ग्रध्यक्षात्मक शासन प्रणाली की कार्यपालिका की तुलना कीजिए तथा दोनो म ग्रन्तर को स्पष्ट कीजिए।

---

निर्वाचन की उत्तेजना से परे रखना चाहते थे। उन्हें यह भी आशा थी कि राष्ट्रपति निर्वाचक स्वतन्त्र रूप से कार्य करेंगे और राष्ट्रपति पद के लिए ऐसे व्यक्ति का चयन करेंगे जो देश में सर्वश्रेष्ठ, योग्य, बुद्धिमान और ख्यातिप्राप्त व्यक्ति होगा। परन्तु संविधान निर्माताओं की ये आशायें पूर्ण नहीं हुई।

राजनीतिक दलों के विकास ने राष्ट्रपति निर्वाचन को दलीय संघर्ष का अखाड़ा बना दिया है और राष्ट्रपति निर्वाचकों को यन्त्र मात्र बना दिया है। इस विकास ने ही राष्ट्रपति के अप्रत्यक्ष निर्वाचन को प्रत्यक्ष बना दिया है। संविधान की मूल व्यवस्थायें वही है परन्तु उनका सार बदल गया है। यह इस बात का प्रमाण है कि रूढ़ियां और परम्परायें किस प्रकार संविधान की लिखित व्यवस्थाओं में परिवर्तन ला सकती है और उसे लोकतांत्रिक बना सकती हैं।

राजनीतिक दलों के विकास ने जिस तरीके से राष्ट्रपति निर्वाचन को प्रभावित किया है और उसे लोकप्रिय निर्वाचन बना दिया है, उसे निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

**1. राष्ट्रीय सम्मेलन एवं राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति पद के लिए उम्मीदवारों का नामांकन**—*राष्ट्रीय सम्मेलन एक कानूनेत्तर एवं संविधानेत्तर संस्था है।* यह संघीय एवं राज्य कानून से परे है अर्थात् इसका कोई कानूनी या संवैधानिक आधार नहीं। यह राजनीतिक दल की एक वृहद् बैठक है।

राष्ट्रीय चुनाव वर्ष में प्रत्येक प्रमुख राजनीतिक दल जुलाई अगस्त माह में राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति पदों के लिए अपने दल के उम्मीदवारों का चयन करने हेतु किसी बड़े शहर में *राष्ट्रीय सम्मेलन का आयोजन* करता है। इस सम्मेलन में दल के प्रत्येक राज्य के प्रतिनिधि भाग लेते है। सम्मेलन मे राज्य के प्रतिनिधियों की संख्या उसकी जनसंख्या पर निर्भर करती है। कुछ राज्यों में राष्ट्रीय सम्मेलन के प्रतिनिधियों का चयन राज्यव्यापी प्रारम्भिक इकाइयों (Primaries) में नागरिकों के प्रत्यक्ष मतदान द्वारा होता है, कुछ में उनका चयन *राज्य सम्मेलन* द्वारा और कुछ का में दल की *केन्द्रीय समिति* के सदस्यों या *कांग्रेस* के सदस्यों को ही राष्ट्रीय सम्मेलन में प्रतिनिधित्व करने के लिए चुन लिया जाता है।

राष्ट्रीय सम्मेलन में दल का नामांकन प्राप्त करने के लिए उम्मीदवार को उसके निरपेक्ष बहुमत के समर्थन की आवश्यकता होती है। यदि किसी उम्मीदवार को निरपेक्ष बहुमत प्राप्त नहीं होता तो तब तक बार-बार मतदान होता रहता है जब तक किसी उम्मीदवार को बहुमत प्राप्त नही हो जाता और दल के उम्मीदवार का नामांकन नहीं हो जाता। उदाहरणत भूतपूर्व राष्ट्रपति वुडरो विल्सन को बाल्टीमोर सम्मेलन में डेमोक्रेटिक पार्टी का नामांकन 46वें मतदान के बाद प्राप्त हुआ था।

उपराष्ट्रपति पद के लिए भी औपचारिक नामांकन होता है। परन्तु व्यवहार

अधीन किसी लाभ के पद पर नियुक्त व्यक्ति भी राष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचन नहीं लड़ सकते।

संविधान राष्ट्रपति पद के लिए उपर्युक्त तीन योग्यताओं का ही उल्लेख करता है। परन्तु व्यवहार में जो व्यक्ति राष्ट्रपति पद को प्राप्त करना चाहता है, उसके पास निम्न योग्यताओं का होना भी आवश्यक है—

(i) कोई एक प्रमुख राजनीतिक दल (डेमोक्रेटिक पार्टी अथवा रिपब्लिकन पार्टी) उसे अपना उम्मीदवार बनाने के लिए तैयार हो और वह उस दल के राष्ट्रीय सम्मेलन में बहुमत को अपने पक्ष में करने की क्षमता रखता हो। किसी स्वतन्त्र उम्मीदवार अथवा किसी लघु पार्टी द्वारा समर्थित उम्मीदवार के राष्ट्रपति चुनाव में विजयी होने की कोई सम्भावना नहीं।

(ii) वह किसी महत्वपूर्ण सार्वजनिक पद पर कार्य कर चुका हो अर्थात वह किसी राज्य का भूतपूर्व गवर्नर अथवा भूतपूर्व सीनेटर अथवा भूतपूर्व न्यायाधीश अथवा भूतपूर्व सेनापति अथवा भूतपूर्व राजदूत आदि पदों पर कार्य कर चुका हो और अपनी योग्यता, कुशलता और क्षमता का परिचय दे चुका हो।

(iii) वह प्रधान राज्यों अर्थात बड़े औद्योगिक राज्यों से सम्बन्ध रखता हो।

(iv) उसका व्यक्तित्व प्रभावपूर्ण हो और वह एक कुशल वक्ता हो। उसकी विचारधारा सन्तुलित होनी चाहिए ताकि वह अधिक से अधिक लोक मतों को अपनी ओर आकर्षित कर सके।

(v) उसमें निर्वाचन में प्रतिद्वन्दियों को पराजित करने और 270 निर्वाचक मतों को प्राप्त करने की क्षमता होनी चाहिए।

राष्ट्रपति पद के उम्मीदवार के लिए जिन व्यावहारिक योग्यताओं की आवश्यकता है उनके बारे में भूतपूर्व राष्ट्रपति वुडरो विल्सन ने लिखा है कि "केवल वही नागरिक जो नये युग के लिए किसी नवीन सिद्धान्त का प्रतिपादन करता है, जिसके लिए राष्ट्र की ध्वनियाँ एक स्वर प्रदान करती है, एक नवीन ज्ञान देती है जिससे वह ऐसे विचार प्रस्तुत कर सके जिसे अन्य प्रस्तुत नहीं कर सकता, जो सामान्य बातों का सामान्य अर्थ प्रस्तुत कर सके, ऐसा नागरिक ही स्वतन्त्र प्रजातान्त्रिक महान राज्य का नेतृत्व करने में समर्थ है।"

कार्यकाल—राष्ट्रपति का निर्वाचन 4 वर्ष के लिए होता है, मूल संविधान ने राष्ट्रपति के पुनर्निर्वाचन पर किसी प्रकार का प्रतिबन्ध नहीं लगाया था परन्तु प्रथम राष्ट्रपति जार्ज वाशिंगटन ने तीसरी बार चुनाव लड़ने से इन्कार करके इस प्रथा की स्थापना की थी कि कोई व्यक्ति अधिक से अधिक दो बार राष्ट्रपति पद के लिए चुनाव लड़ सकता है। जैफरसन जेम्स मेडिसन, जेम्स मुनरो, एण्ड्रयू जैक्सन

पति बने क्योंकि उन्हें निर्वाचक मतों का बहुमत प्राप्त था। इसी तरह 1860 में अब्राहम लिंकन, 1884 और 1892 में ग्रोवर क्लीवलैण्ड, 1912 और 1916 में वुडरो विल्सन, 1948 में हैरी ट्रूमैन, 1960 में जॉन एफ केनेडी और 1968 में रिचर्ड एम निक्सन को निर्वाचक मतों का बहुमत प्राप्त होने से राष्ट्रपति पद प्राप्त हुआ था यद्यपि इन सबको लोकमत बहुमत प्राप्त नहीं था। इसलिए इन राष्ट्रपतियों को "अल्प सख्यक' राष्ट्रपति कहा जाता है।[1]

(iii) इसाई नियम राज्य में एक दल की प्रधानता बनाये रखने में सहायक है।

4 **राष्ट्रपति निर्वाचकों की भूमिका का ह्रास**—राजनीतिक दलों के विकास ने राष्ट्रपति निर्वाचकों की भूमिका का ह्रास ही नहीं किया बल्कि उन्हें महत्वहीन भी बना दिया है। वे निर्वाचन मशीनरी में स्वचालित उपकरण तथा दलों के हाथ की कठपुतली मात्र बन कर रह गये हैं। **प्रथम**, राष्ट्रपति निर्वाचकों की सूची दलीय आधार पर तैयार होती है और उसे मतपत्रों में उसी आधार पर मुद्रित कर दिया जाता है। 27 राज्यों में तो मतपत्रों पर राष्ट्रपति निर्वाचकों के नाम तक मुद्रित नहीं होते केवल राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति पद के उम्मीदवारों के नाम मुद्रित होते हैं। मतदाता मतदान करते समय किसी अमुक राष्ट्रपति निर्वाचक का मतदान नहीं करता बल्कि दल की सूची अथवा राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के उम्मीदवारों को मतदान करता है। राष्ट्रपति निर्वाचकों का महत्त्व इतना कम हो गया है कि जब सायंकाल अथवा रात्री के समय लोकमत सम्बन्धी समाचार बुलेटिनों की घोषणा होती है तो उनमें राष्ट्रपति निर्वाचकों के नाम तक का उल्लेख नहीं किया जाता, उनमें केवल राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के नामों का उल्लेख किया जाता है। वस्तुत नवम्बर निर्वाचनों की रात्री को ही स्पष्ट हो जाता है कि अमरीका के राष्ट्रपति एवं उपराष्ट्रपति पद पर कौन व्यक्ति निर्वाचित हुए हैं क्योंकि जिस दल का निर्वाचक मतों का बहुमत प्राप्त होता है उसके उम्मीदवार ही भावी राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति निर्वाचित होते हैं। दूसरे, राष्ट्रपति निर्वाचक निर्वाचित होने से पूर्व ही इस बात की शपथ लेते हैं कि वे अपने दल के उम्मीदवारों के लिए मतदान करेंगे। सिद्धान्तत आज भी राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति का निर्वाचन राष्ट्रपति निर्वाचकों द्वारा होता है और किसी भी उम्मीदवार को मत देने पर कोई संवैधानिक आपत्ति नहीं परन्तु वचनबद्ध होने के कारण राष्ट्रपति निर्वाचक केवल अपने दल के उम्मीदवारों को ही मत देते हैं। जैसाकि जेक्सन ने कहा है कि "इस प्रकार ये प्रतिष्ठित रूप से दल के अधीन कठपुतली के समान और बौद्धिक रूप से शून्य हो जाते हैं।" ओग और रे ने भी कहा है कि "निर्वाचक मण्डल के सदस्य

---

1 See Span August 1980 p 38

अभाव के कारण महाभियोग का प्रस्ताव पारित नहीं हो सका । सन् 1974 म राष्ट्रपति निक्सन के वाटरगेट काण्ड से सम्बंधित होने के कारण प्रतिनिधि सदन की न्यायिक समिति न उस पर महाभियोग लगाने का सुझाव दिया था परन्तु महाभियोग के आरोपो के लगन से पहले ही निक्सन ने 8 अगस्त, 1974 को त्यागपत्र दे दिया।

वेतन एव भत्ते—राष्ट्रपति का वेतन, भत्ते तथा अन्य सुविधायें काग्रेस के कानून द्वारा निर्धारित की जाती हैं, परन्तु राष्ट्रपति के कायकाल के दौरान इन्हे बढाया या घटाया नही जा सकता । यह व्यवस्था राष्ट्रपति को काग्रेस से स्वतन्त्र रखने के लिए की गयी है । वतमान समय म राष्ट्रपति को 2 लाख डालर वार्षिक वेतन के रूप मे, ह्वाइट हाउस और अन्य खर्चों के लिए कर-योग्य 50,000 डालर तथा अधिक से अधिक कर विमुक्त एक लाख डालर यात्रा और आवभगत के लिए प्राप्त होते है । राष्ट्रपति का निवास स्थान ह्वाइट हाउस है जो उसे नि शुल्क प्राप्त होता है ।

उन्मुक्तियाँ (Immunities)—राष्ट्रपति की उन्मुक्तियाँ परम्परा पर आधारित हैं । उस कायकाल के दौरान गिरफ्तार नही किया जा सकता, उस पर मुकदमा नही चलाया जा सकता, उसके विरुद्ध किसी प्रकार के परमादेश अथवा आदेश जारी नही किये जा सकत । परन्तु पद विमुक्त होने के बाद उस पर न्यायालय म कायवाही की जा सकती है ।

उत्तराधिकार (Succession)—जब कभी राष्ट्रपति का पद मृत्यु, त्यागपत्र अथवा महाभियाग के कारण रिक्त होता है तो उप-राष्ट्रपति राष्ट्रपति के कायभार को ग्रहण कर लेता है अर्थात उप-राष्ट्रपति राष्ट्रपति बन जाता है । उप राष्ट्रपति के बाद जो पदाधिकारी उत्तराधिकार क्रम मे आते है वे है क्रमश प्रतिनिधि सदन का स्पीकर, सीनट का अल्पकालिक अध्यक्ष, विदेश सचिव, वित्त सचिव, प्रतिरक्षा सचिव, न्याय सचिव आदि ।

जब कभी राष्ट्रपति अक्षमता के कारण अपने पद के कर्तव्यो का निर्वाह करन योग्य नही रहता तो वह इसकी लिखित सूचना काग्रेस का देता है । इस स्थिति म उप-राष्ट्रपति कायकारी राष्ट्रपति के रूप म काय करता है । जब राष्ट्रपति सक्षम हो जाता है तो वह इसको लिखित सूचना दकर राष्ट्रपति के कार्यों को पुन निभान लग जाता है ।

## निर्वाचन प्रक्रिया
## (Election Procedure)

अमरीकी राष्ट्रपति के लिए निर्धारित निर्वाचन प्रक्रिया अनोखी और जटिल है । इसके सैद्धान्तिक और व्यावहारिक पहलुओ को अग्राकित शीर्षको के अन्तगत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

होता है।" कार, बनस्टीन और मर्फी का मत है कि "वस्तुत अमरीका राष्ट्रपति के एक पद म उन कार्यों को मिलाया गया है जिन्हे ब्रिटिश सविधान म साम्राज्ञी प्रधान मन्त्री और केबिनेट म विभाजित किया गया है।" सक्षेप मे, अमरीकी राष्ट्रपति का पद, जैसाकि ग्रिफिथ न कहा है, एक "नाटकीय सस्था" ही नहीं, यह, जसाकि ब्राग ने कहा है, एक "महान पद" भी है।

राष्ट्रपति की शक्तिया सविधान के अनुच्छेद II से उत्पन्न होती हैं। इस अनुच्छेद म "अमरीका की कार्यपालिका शक्ति को राष्ट्रपति म निहित किया गया है।" राष्ट्रपति की शक्तियो का यह वर्णन अत्यधिक "सक्षिप्त और अपूर्ण" है। इसम राष्ट्रपति की शक्तियो को उस प्रकार परिभाषित नही किया गया अथवा उन्हे गिनाया नही गया जिस प्रकार काग्रेस की शक्तियो को अनुच्छेद 1, खण्ड 8 मे गिनाया गया है।

राष्ट्रपति अपनी शक्तियो को विविध स्रोतो स प्राप्त करता है। वह अपनी शक्तियो को जहा सविधान की औपचारिक व्यवस्थाओ, काग्रेस की सविधियों, न्यायिक निर्णयो, प्रथाओ आदि से प्राप्त करता है, वहा वह उन्हे अपने व्यक्तित्व, चरित्र, नेतृत्व की क्षमताओ, और आन्तरिक तथा बाह्य परिस्थितियो अर्थात युद्ध और शान्ति की स्थितियो एव दलीय समर्थन की मात्रा स भी प्राप्त करता है।

राष्ट्रपति की शक्तिया अनेक प्रकार की है। वह राज्य का प्रधान है वह अमरीका की सेनाओ का प्रधान सेनापति है, वह प्रधान राजदूत है, वह मुख्य प्रशासक है, वह मुख्य विधायक है, वह विदेश नीति का मुख्य सचालक है, वह राष्ट्र और दल का नेता है, वह मुख्य नागरिक है। राष्ट्रपति इन सब शक्तियो का प्रयोग स्वय करता है। जसाकि रिचर्ड न्यूस्टेट ने कहा है कि "वह प्रत्येक भूमिका को स्वय निभाता है वह एक साथ प्रत्येक टोपी को पहनता है।"

राष्ट्रपति की विविध शक्तिया मुख्यत निम्न हैं—

A मुख्य प्रशासक (Cheif Administrator)—जैसाकि ब्राग और रे ने कहा है कि राष्ट्रपति "अन्य कुछ भी हो—मुख्य विधायक, दलीय नेता, राष्ट्रीय हित का सामान्य अभिरक्षक- वह सवप्रथम एक कार्यपालक है।" व्हाइट हाउस और प्रशासनिक विभाग जो कुछ भी करते है उन सब का केन्द्र बिन्दु राष्ट्रपति है। मुख्य कार्यपालक या प्रशासक के रूप म राष्ट्रपति मुख्यत निम्न शक्तियो का उपयोग करता है—

1 कानूनो को लागू करना—राष्ट्रपति राष्ट्रीय सरकार का मुख्य प्रशासक है। अत सघीय कानूनो और सन्धियो को निष्ठापूर्वक लागू करना उसका महत्व कर्त्तव्य है। राष्ट्रपति का किसी कानून को लागू न करने अथवा उसे लागू करने में देरी करने का कोई अधिकार नहीं। वह उनकी समझदारी का आकलन नहीं कर सकता क्योंकि यह अधिकार काग्रेस का है, वह उनकी वैधानिकता को निर्धारित

सभी राज्यों में राष्ट्रपति निर्वाचकों का चयन एक दिन में होता है। इनका निर्वाचन राष्ट्रपति निर्वाचन वर्ष में अर्थात् प्रत्येक लीप वर्ष के नवम्बर माह के प्रथम सोमवार के बाद आने वाले मंगलवार को होता है।

3 **राष्ट्रपति का निर्वाचन**— राष्ट्रपति निर्वाचकों का केवल एक ही कार्य है अर्थात् राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के चयन हेतु मतदान करना। राष्ट्रपति निर्वाचक दिसम्बर माह के दूसरे बुधवार के बाद आने वाले सोमवार को अपने अपने राज्यों की राजधानियों में अथवा राज्य विधान सभा द्वारा निर्धारित अन्य किसी स्थान पर एकत्रित होते हैं और एक मत राष्ट्रपति के लिए तथा एक मत उपराष्ट्रपति के लिए डालते हैं। मतों को गिना जाता है और उसकी प्रमाणित प्रतिलिपि सीनेट के अध्यक्ष को भेज दी जाती है।

4 **मतों की गणना**—6 जनवरी को कांग्रेस के दोनों सदनों की संयुक्त बैठक का आयोजन किया जाता है। सीनेट का अध्यक्ष अर्थात् उपराष्ट्रपति इस संयुक्त बैठक की अध्यक्षता करता है। अध्यक्ष राष्ट्रपति निर्वाचकों के मतों के प्रमाणित पत्रों की गणना करता है और जिस उम्मीदवार को पूर्ण बहुमत प्राप्त हो जाता है उसे वह औपचारिक रूप से राष्ट्रपति घोषित कर देता है और उपराष्ट्रपति पद के उम्मीदवार को उपराष्ट्रपति घोषित कर देता है।

5 **प्रतिनिधि सदन द्वारा राष्ट्रपति का चयन**—जब कभी राष्ट्रपति उम्मीदवारों में से किसी उम्मीदवार को निर्वाचक मतों का पूर्ण बहुमत प्राप्त नहीं होता तो राष्ट्रपति के चयन के प्रश्न को प्रतिनिधि सदन पर छोड़ दिया जाता है। प्रतिनिधि सदन सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाले प्रथम तीन उम्मीदवारों में से किसी एक को राष्ट्रपति पद के लिए चुन लेती है। इस स्थिति में प्रत्येक राज्य का केवल एक मत होता है चाहे प्रतिनिधि सदन में उसके सदस्यों की संख्या कितनी ही क्यों न हो। बहुमत प्राप्त करने वाले को राष्ट्रपति चुन लिया जाता है। अमरीकी संवैधानिक इतिहास में प्रतिनिधि सदन को इस प्रकार के अवसर दो बार प्राप्त हुए हैं। उसे पहला अवसर 1801 में मिला था जब उसने एण्ड्रयू जैक्सन को राष्ट्रपति चुना था, उसे दूसरा अवसर 1825 में मिला जब उसने जॉन क्विन्जी एडमस को राष्ट्रपति चुना था। उसके बाद प्रतिनिधि सदन को राष्ट्रपति का चयन करने का अवसर नहीं मिला और दलों के विकसित हो जाने के कारण उसे इस प्रकार के अवसर के मिलने की कोई सम्भावना भी नहीं।

6 **शपथ एवं पद ग्रहण**—20 जनवरी को दोपहर को राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति अपने-अपने पद की शपथ ग्रहण करते हैं और उनका कार्यकाल आरम्भ हो जाता है। सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश उन्हें पद की शपथ दिलाते हैं।

**B व्यावहारिक व्यवस्थायें**—संविधान निर्माताओं ने राष्ट्रपति के अप्रत्यक्ष निर्वाचन की व्यवस्था इसलिए की थी कि वे इस राजनीतिक दलबन्दी और प्रत्यक्ष

(i) **दो प्रकार की नियुक्तियां—उच्च और निम्न**—राष्ट्रपति दो प्रकार के पदाधिकारियो—उच्च और निम्न की नियुक्ति करता है। उच्च पदाधिकारियों की नियुक्ति राष्ट्रपति सीनेट के परामर्श और सहमति से करता है अर्थात् राष्ट्रपति इन पदों पर नियुक्त किये जाने वाले पदाधिकारियों का नामांकन करता है जिन्हें सीनेट अपने साधारण बहुमत से स्वीकार या अस्वीकार कर सकता है। सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश, राजदूत, केबिनेट के सदस्य, प्रशासनिक विभागों के अध्यक्ष नियामक आयोगों के सदस्य, मार्शल, सीमाशुल्क कलक्टर आदि पद उच्च-पदाधिकारियों की श्रेणी में आते है। केबिनेट के सदस्यों के चयन में सीनेट राष्ट्रपति के नामांकन को प्रायः अस्वीकार नहीं करती परन्तु फिर भी वह कभी-कभी किसी नामांकन को अस्वीकार कर सकती है जैसाकि 1925 में राष्ट्रपति कूलिज द्वारा महान्यायवादी के पद पर चार्ल्स बी वारेन के नामांकन को अस्वीकार कर दिया था। सीनेट ने राष्ट्रपति रोनाल्ड रीगन द्वारा मानव अधिकारों सम्बन्धी सहायक सचिव के पद पर अर्नेस्ट डब्लू लीफीवर (Ernest W Lefever) के नामांकन को अस्वीकार कर दिया था।

संविधान निर्माताओं ने उच्च पदों पर नियुक्तियों में पक्षपात को रोकने और योग्य व्यक्तियों की नियुक्ति को सुनिश्चित करने के लिए ही सीनेट के परामर्श और सहमति की व्यवस्था की थी परन्तु वर्तमान समय में यह व्यवस्था राजनीतिक औचित्य अर्थात् इष्टसिद्धि और सौदेबाजी का आधार बन गयी है। सीनेट एक बार नामांकन को स्वीकार करने के बाद उस पर पुनर्विचार नहीं कर सकती।

निम्न पदों पर नियुक्तियां, कांग्रेस की सविधियों के अनुसार, राष्ट्रपति, विभागाध्यक्ष अथवा न्यायालय कर सकती है। इन पदों पर की गयी नियुक्तियों के लिए सीनेट की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होती। ब्यूरो प्रधान तथा सभी अधीनस्थ कर्मचारी निम्न पदाधिकारियों की श्रेणी में आते है।

(ii) **अवकाश नियुक्तियां**—जिन पदों पर सीनेट की स्वीकृति की आवश्यकता होती है यदि सीनेट का अधिवेशन न हो रहा हो तो राष्ट्रपति उन पदों पर अवकाश नियुक्तियां कर सकता है। ये नियुक्तियां केवल उस समय तक जारी रहती है जब तक सीनेट का दूसरा अधिवेशन शुरू नहीं होता और उसके समाप्त होने से पहले वह उन्हें स्वीकार नहीं करती। यदि सीनेट उन नियुक्तियों को अस्वीकार कर देती है तो वे समाप्त हो जाती है। परन्तु संविधान उनकी पुनः अवकाश नियुक्ति पर कोई प्रतिबन्ध नहीं लगाता अर्थात् राष्ट्रपति उनकी पुनः अवकाश नियुक्तियां कर सकता है।

(iii) **सीनेटोरियल शिष्टाचार**—यह एक प्रथा है जिसका विकास राज्यों में निम्न संघीय पदों पर की जाने वाली नियुक्तियों के सम्बन्ध में हुआ है। यह एक ऐसा अलिखित नियम है जो राष्ट्रपति से यह मांग करता है कि वह राज्यों में नामांकन करने से पूर्व उस राज्य से अपनी पार्टी के सीनेटर अथवा सीनेटरों से परामर्श करे

मे राष्ट्रपति पद के लिए नामांकित उम्मीदवार ही अपने उपराष्ट्रपति का नामांकन करता है। एक प्रथा के अनुसार दल व्यावहारिक कारणो से क्षेत्रीय सन्तुलन को बनाये रखने का प्रयास करते है अर्थात यदि राष्ट्रपति उत्तर से है तो उपराष्ट्रपति पद के लिए दक्षिण के किसी व्यक्ति को नामांकित किया जाता है।

2 चुनाव अभियान—दल से नामांकन प्राप्त करने के बाद पार्टी तथा उम्मीदवार चुनाव अभियान मे जुट जाते है। राज्यो, जिलो तथा अन्य महत्त्वपूर्ण स्थानो पर चुनाव कार्यालय खोले जाते है जो चुनाव साहित्य द्वारा लोगो को अपने दल के उम्मीदवार के पक्ष म करने का प्रयास करते है। टेलीविजन, रेडियो और निजी सम्पर्क द्वारा मतदाताओ से अपील की जाती है।

3 इकाई नियम (Unit Rule)— यह नियम प्रथा पर आधारित है। इसके अनुसार राज्य के सभी निर्वाचक मत उस उम्मीदवार को प्राप्त हो जाते है जिसे 'लोक मतो का बहुमत'' प्राप्त होता है अर्थात् राज्य के निर्वाचक मत लोकमतो के अनुपात म उम्मीदवारो म विभाजित नहीं किये जाते बल्कि लोकमतो का बहुमत प्राप्त करने वाले उम्मीदवार को उस राज्य के सभी निर्वाचक मत प्राप्त हो जाते है। उदाहरणत 1964 मे फ्लोरीडा राज्य म डेमोक्रेटिक पार्टी के उम्मीदवार जानसन को 900 417 लोकमत प्राप्त हुए जबकि रिपब्लिकन पार्टी के उम्मीदवार गोल्टवाटर को 862,614 लोकमत प्राप्त हुए। यद्यपि दोनो म लोक मतो का अन्तर केवल 37, 803 मतो का था फिर भी उस समय फ्लोरीडा राज्य के सभी निर्वाचक मत अर्थात् 14 निर्वाचक मत (वतमान समय मे फ्लोरिडा राज्य के 17 निर्वाचक मत है) जॉनसन को प्राप्त हुए।

इकाई नियम के जो मुख्य परिणाम निकलते हैं वे निम्न है—

(i) इससे कुछ बड़े शहरी औद्योगिक राज्यो का राजनीतिक महत्त्व बढ जाता है। ये प्रधान राज्य बन जाते है और उम्मीदवार इन्ही राज्यो के निर्वाचक मतो को प्राप्त करने की कोशिश करते है। उदाहरणत केलिफोर्निया और न्यूयार्क राज्य के निर्वाचक मतो की कुल संख्या 86 है जो जीतने के लिए आवश्यक 270 मतो के लगभग एक तिहाई भाग के बराबर है।

(ii) इकाई नियम से सम्भव है कि जिस उम्मीदवार को लोकमतो का बहुमत प्राप्त हुआ हो उसे निर्वाचक मतो का बहुमत प्राप्त न हो सके अर्थात लोक-मतो का बहुमत प्राप्त करते हुए भी कोई उम्मीदवार राष्ट्रपति पद से वंचित रह जाये और जिसे निर्वाचक मतो का बहुमत प्राप्त हुआ है वह राष्ट्रपति बन जाय। उदाहरणत 1824 मे एण्ड्रयू जक्सन को अपने प्रतिद्वन्द्वी जान क्विन्सी एडम्स से 37,000 अधिक लोकमत प्राप्त हुए फिर भी उन्हे राष्ट्रपति पद प्राप्त करने के लिए निर्वाचक मतो का पर्याप्त बहुमत प्राप्त नही हुआ। सन् 1888 मे डेमोक्रेटिक पार्टी के उम्मीदवार ग्रोवर क्लीवलण्ड को अपने प्रतिद्वन्द्वी रिपब्लिकन पार्टी के बेंजमिन हरिसन से 90,000 अधिक लोकमत प्राप्त हुए फिर भी हैरिसन राष्ट्र-

(i) वह उस व्यक्ति को क्षमा नहीं कर सकता जिस महाभियोग द्वारा दण्डित किया गया हो,

(ii) वह केवल राष्ट्रीय कानूनों के अधीन दण्डित किये गये व्यक्तियों को ही क्षमा कर सकता है, दण्ड को स्थगित कर सकता है अथवा सर्वक्षमा प्रदान कर सकता है। राज्य कानूनों के अधीन दण्डित किये गये व्यक्तियों को वह क्षमा नहीं कर सकता।

**7 युद्ध शक्तियाँ सर्वोच्च सेनापति**—राष्ट्रपति अमरीकी सशस्त्र सेनाओं का सर्वोच्च सेनापति होता है। वह राष्ट्रीय हितों की सुरक्षा और विश्व शान्ति हेतु सेनाओं का कहीं फैलाव (deploy) कर सकता है। परन्तु राष्ट्रपति युद्ध की घोषणा नहीं कर सकता न ही प्रतिरक्षा व्यय के लिए धनराशि उपलब्ध करा सकता है और न अनिवार्य सैन्य भरती के आदेश जारी कर सकता है। ये सब कार्य केवल काग्रेस कर सकती है। इस पर भी राष्ट्रपति ऐसी परिस्थितियां पैदा कर सकता है जहां काग्रेस के पास राष्ट्रपति की सिफारिशों को स्वीकार करने के अतिरिक्त और कोई विकल्प ही न रहे और युद्ध की घोषणा अनिवार्य हो जाये अथवा सेनाओं के भरण पोषण के लिए धनराशि उपलब्ध करानी पड़े।

सिडनी हैमन ने ठीक लिखा है कि "कभी कभी ऐसा प्रतीत होता है कि राष्ट्रपति की युद्ध करने की शक्ति ने काग्रेस की युद्ध घोषित करने की शक्ति को हड़प लिया है।"

शीत युद्धों, अर्द्ध युद्धों और अघोषित युद्धों के युग ने राष्ट्रपति की युद्ध करने की शक्ति का अत्यधिक विस्तार कर दिया है। सकट की परिस्थितियाँ ही उसे सशक्त बनाती है और राष्ट्र ऐसी परिस्थितियों में उससे नेतृत्व, कठोर निर्णयों और परिणामों की आशा करता है। ऐसी परिस्थितियों में राष्ट्रपति द्वारा लिये गये निर्णय प्राय अन्तिम होते हैं चाहे वे सिद्धान्तत काग्रेस की उपेक्षा हो अथवा सवैधानिक व्यवस्थाओं के विपरीत हो अथवा इनके लिए उसे बाद में राजनीतिक पराजय का सामना करना पड़े। उदाहरणत, ईरान में तहरान स्थित अमरीकी दूतावास में बनाये गये बन्धकों को छुड़ाने वाला 25 अप्रैल, 1980 का धावामार मिशन युद्ध जैसी कार्यवाही होते हुए भी तत्कालीन राष्ट्रपति कार्टर का निर्णय था। इसी तरह 1945 में हिरोशिमा और नागासाकी में अणु बम के गिराने और 1950 में कोरिया में सेनायें भेजने का निर्णय तत्कालीन राष्ट्रपति टूमन का निर्णय था।

**8 विदेशी मामलों सम्बन्धी शक्तियाँ**—विदेशी मामलों में राष्ट्रपति अमरीका और दूसरे राज्यों के बीच सम्पर्क का एकमात्र साधन है। जैसाकि मार्शल ने कहा था कि "विदेशी मामलों में राष्ट्रपति राष्ट्र का एक मात्र अभिकरण

अपने राजनीतिक दल की एक रिकार्डिंग मशीन के समान होते हैं।" संक्षेप में राष्ट्रपति निर्वाचकों का केवल एक काम रह गया है, "उनके दल ने राष्ट्रपति पद के लिए जिसे उम्मीदवार बनाया है उसके पक्ष में मतदान करना।"

**आलोचना**—राष्ट्रपति निर्वाचन प्रणाली की यह कहकर आलोचना की गयी है कि यह "पुरातन, जटिल, अप्रत्यक्ष और खतरनाक" है। इसकी मुख्यतः निम्न आधारों पर आलोचना की जाती है—

(i) यह ऐसी अप्रजातान्त्रिक प्रणाली है जो अल्पसंख्यक लोकमत प्राप्त करने वाले उम्मीदवारों को राष्ट्रपति पद प्राप्त करने के अवसर प्रदान करती है।

(ii) यह सर्वाधिक भ्रष्ट एवं वित्तीय साधनों का खेल मात्र है जिसमें करोड़ों डालर व्यय करने वाले उम्मीदवार ही विजयी होने की कल्पना कर सकते हैं।

(iii) इसमें छोटे ग्रामीण राज्यों की कीमत पर बड़े औद्योगिक राज्य अधिक राजनीतिक महत्व प्राप्त कर लेते हैं।

(iv) यह राज्यों में एक दल के प्रभुत्व को बनाये रखने में सहायक है।

(v) इसमें कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में गतिरोध उत्पन्न होने की अधिक सम्भावना रहती है क्योंकि इस प्रणाली में सम्भव है कि एक राजनीतिक दल ह्वाइट हाउस को प्राप्त कर ले और दूसरा कांग्रेस को। उदाहरणत सन् 1956, 1968 और 1972 में यही स्थिति थी। सन 1974 में जब रिपब्लिकन पार्टी के राष्ट्रपति निक्सन के विरुद्ध वाटरगेट काण्ड के मुद्दे को लेकर प्रतिनिधि सदन की न्यायिक समिति ने उन पर महाभियोग लगाने का सुझाव दिया तो उस समय कांग्रेस में डेमोक्रेटिक पार्टी का नियन्त्रण था। खतरे को देखते हुए निक्सन ने पहले ही त्यागपत्र दे दिया।

## राष्ट्रपति की शक्तियाँ
### (Powers of the President)

"अमरीकी राष्ट्रपति राज्य भी करता है और शासन भी।"
—कार, बर्नस्टीन और मर्फी

अमरीका के राष्ट्रपति की शक्तियाँ इतनी विशाल, व्यापक और विविध हैं कि उसे विश्व के संवैधानिक राज्यों में सर्वाधिक शक्तिशाली पदाधिकारी समझा जाता है। जैसा कि सी. एफ. स्ट्रांग ने कहा है कि "विश्व में आज किसी संवैधानिक राज्य में कोई ऐसा पदाधिकारी नहीं जिसकी शक्तियाँ इतनी विशाल हों जितनी कि अमरीका के राष्ट्रपति की हैं।"

लास्की का मत है कि "अमरीका का राष्ट्रपति सम्राट से कुछ कम और कुछ अधिक है, वह प्रधानमन्त्री से भी कुछ कम और कुछ अधिक है। इस पद का जितना ध्यानपूर्वक अध्ययन किया जाता है उतना ही उसका अनोखा स्वरूप प्रकट

केवल राष्ट्रपति ही सक्षम होता है। उदाहरणत 1905 मे थियोडोर रुजवेल्ट न जापान के साथ गुप्त सन्धि की थी। इसी तरह दूसरे महायुद्ध मे राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी रुजवैल्ट ने मित्र राष्ट्रो के साथ गुप्त समझौते किये थे।

**B मुख्य विधायक (Chief Legislator)**—राष्ट्रपति "मुख्य कार्यपालक" ही नही मुख्य विधायक भी है। मुख्य विधायक के रूप म उसकी शक्तियो का सही मूल्यांकन कठिन है क्योकि इस क्षेत्र मे उसकी शक्तियाँ असीमित या अमर्यादित नही। जैसाकि लास्की ने लिखा है कि "राष्ट्रपति नीति को आरम्भ कर सकता है, उसे नियन्त्रित नही कर सकता।" इस क्षेत्र मे उसकी शक्तिया उसके दल के समथन, काग्रेस की मनोदशा, राष्ट्रपति का व्यक्तित्व और लोगो पर मनोवैज्ञानिक प्रभाव डालने की उसकी क्षमताओ आदि पर निभर करती है। इस पर भी सविधान की कुछ व्यवस्थायें ऐसी है जो उससे आशा करती है कि वह विधियो के निर्माण मे काग्रेस का नेतृत्व करे और काग्रेस द्वारा पारित विधियो क उत्तरदायित्व को अ शत ग्रहण करे। सविधान को ये व्यवस्थायें मुख्यत निम्न है—

**(i) अनुच्छेद II के खण्ड 3 के अनुसार** "राष्ट्रपति समय समय पर काग्रेस को सघ की स्थिति के बारे मे सूचनायें देता है और उसके विचाराथ ऐसे प्रस्तावों की सिफारिश करता है जि ह वह आवश्यक और उचित समझता है।"

**(ii) अनुच्छेद I, खण्ड 7 के अनुसार,** "जिस आदेश, प्रस्ताव या मत पर सीनट और प्रतिनिधि सदन की सहमति की आवश्यकता होती है उस लागू करने स पूव राष्ट्रपति की स्वीकृति की आवश्यकता होती है और यदि राष्ट्रपति उसे अस्वीकार करता है तो सीनट और प्रतिनिधि सदन उसे दो तिहाई बहुमत स पुन पारित कर सकते है।" जिस स्थिति मे राष्ट्रपति की स्वीकृति की आवश्यकता नही होती।

सविधान की उपयुक्त दोनो व्यवस्थायें स्पष्ट करती है कि राष्ट्रपति विधायी प्रक्रिया मे घनिष्ठ रूप से शामिल है। विधान के क्षेत्र मे उसके पास न केवल आरम्भन की शक्ति है बल्कि अतिम शक्ति भी उसके पास है।

मुख्य विधायक के रूप म राष्ट्रपति निम्न शक्तियो का उपयोग करता है—

**1 सन्देश भेजने की शक्ति**—राष्ट्रपति सघ की स्थिति के बारे मे काग्रेस को सदेश भेज सकता है। ये स देश राष्ट्रपति काग्रेस म स्वय उपस्थित होकर भी पढ सकता है अथवा उन्हें लिखित रूप स भी भेज सकता है। राष्ट्रपति वाशिंगटन और एडम्स ने काग्रेस म स्वय उपस्थित होकर सन्देशो को पढने की प्रथा को शुरू किया था परन्तु जैफरसन ने लिखित स देश भजने की परम्परा को शुरू किया। पुन राष्ट्रपति वुडरो विल्सन ने काग्रेस म स्वयं उपस्थित होकर सन्देशों का स्वय पाठ

नही कर सकता क्योकि यह अधिकार न्यायालय का है। इस भी पर राष्ट्रपति
पास कानूनो को लागू करने का व्यापक विवेकाधिकार है। वह इस बात का निध
करता है कि किस कानून को उत्साह के साथ लागू करे अथवा किसे शीतल
लागू करे। वह और उसके पदाधिकारी इस बात का निर्धारण करते है कि की
कानून उनके विशेष ध्यान के पात्र है और किन कानूनो की उपेक्षा की जा सकती

2 विभागो का पुनर्गठन एव निर्देशन—प्रशासनिक विभागो की र
काग्रेस करती है परन्तु राष्ट्रपति इन विभागो के पुनर्गठन सम्बन्धी योजनायें क
को भेज सकता है। यदि काग्रेस के दोनो सदन 60 दिन के अन्दर इन योजना
अस्वीकार नही करते तो वे स्वत लागू हो जाती है। राष्ट्रपति विभागो का
प्रशासक होने के नाते इनकी कार्यवाही का निरीक्षण करता है, विभागाध्यक्ष
समय-समय पर निर्देशन देता है, नियमो, विनियमो का निर्माण करता है
आदेश जारी करता है।

3 सविधान का सरक्षण राष्ट्रीय एकता, शान्ति और व्यवस्था—राष्
"सविधान का परिरक्षण, सरक्षण और प्रतिरक्षण" करता है। जब कभी कोई र
सगठित समूह या वर्ग सविधान, काग्रेस की सविधियो सन्धियो अथवा न्यायाल
निर्णयो की अवहेलना करता है तो राष्ट्रपति परिस्थिति के अनुसार कानून
करने वाली मशीनरी का न्याय विभाग न्यायालय, सशस्त्र सेनाओ अथवा
के रक्षको आदि का प्रयोग कर सकता है। शान्तिकाल मे राष्ट्रपति राष्ट्र की ए
और सुरक्षा को बनाये रखने अथवा विद्रोह का दमन करने के लिए सशस्त्र से
का प्रयोग कर सकता है। उदाहरणार्थ जब मिसिसपी राज्य के गवर्नर बोरनैट
विश्वविद्यालय ने सर्वोच्च न्यायालय के जेम्स मरीडिथ के मिसिसपी विश्वविद्य
मे प्रवेश सम्बन्धी निर्णय की अवहेलना की तो तत्कालीन राष्ट्रपति केनेडी ने 1
मे न्यायालय के निर्णय को कार्यान्वित करने के लिए सशस्त्र सेनाओ का प्र
किया। गृह युद्ध के काल मे राष्ट्रपति लिंकन ने दक्षिणी राज्यों की बन्दर
की नाकेबन्दी ही नही की थी बल्कि उनके विरुद्ध युद्ध की घोषणा भी कर दी

4 नियुक्तियां करने की शक्ति—राष्ट्रपति के पास सरक्षण की अपार
है। अपने कार्यकाल के दौरान प्रत्येक राष्ट्रपति इतनी नियुक्तियां करता है कि उ
आधा समय, जैसाकि राष्ट्रपति हेरिसन ने कहा था, "सरक्षण के झगडो को निपट
मे ही व्यतीत हो जाता है।

सरक्षण की शक्ति का प्रयोग राष्ट्रपति विविध उद्देश्यो की पूर्ति हेतु
सकता है। जैसाकि फर्ग्युसन और मैकहेनरी ने कहा है कि राष्ट्रपति नियुक्ति
द्वारा वफादार सहयोगी पदाधिकारियो की एक टीम का निर्माण कर सकता है, दल
पदाधिकारियो को ईनाम दे सकता है और अपने प्रोग्रामो के लिये काग्रेस और नि
समूहो से समर्थन प्राप्त कर सकता है।

4 वीटो—जैसाकि पोटर ने कहा है कि "संविधान राष्ट्रपति को विधायी प्रक्रिया के आरम्भ में ही स्थान नहीं देता, वह उसे अन्त में भी स्थान देता है।" कांग्रेस द्वारा विधेयक के पारित होने के बाद उसे राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए भेजा जाता है। विधेयक की स्वीकृति के सम्बन्ध में राष्ट्रपति के पास निम्न चार विकल्प उपलब्ध हैं—

(i) वह उस पर हस्ताक्षर कर सकता है अर्थात् उसे स्वीकार कर सकता है। इस स्थिति में विधेयक निश्चित तिथि को कानून का रूप धारण कर लेता है।

(ii) वह 10 दिन के अन्दर विधेयक को अस्वीकृत कर अपनी आपत्तियों सहित उसे उस सदन को वापस लौटा सकता है जिसमें उसका पहल आरम्भ न हुआ होता है।

(iii) वह 10 दिन में विधेयक पर हस्ताक्षर करने से इन्कार कर सकता है। यदि कांग्रेस का अधिवेशन चल रहा होता है तो विधेयक राष्ट्रपति के हस्ताक्षरों के बिना भी कानून का रूप धारण कर लेता है। यह विधेयक पर राष्ट्रपति के असन्तोष की अभिव्यक्ति है और उसके उत्तरदायित्व के अंश को ग्रहण करने से इन्कार है।

(iv) वह कांग्रेस सत्र के पिछले 10 दिनों में किसी विधेयक पर हस्ताक्षर करने से इन्कार कर सकता है और विधेयक की स्वतः मृत्यु हो जाती है। राष्ट्रपति के इस अधिकार को जेबी वीटो (Pocket Veto) कहा है क्योंकि कांग्रेस द्वारा अधिकांश विधेयक अधिवेशन के पिछले 10 दिनों में ही पारित हो पाते हैं अतः राष्ट्रपति का जेबी वीटो अत्यधिक प्रभावकारी सिद्ध होता है।

निस्सन्देह कांग्रेस राष्ट्रपति द्वारा वीटो किये गये विधेयकों को दो तिहाई बहुमत से पुनः पारित कर सकती है और इस स्थिति में विधेयक राष्ट्रपति के हस्ताक्षरों के बिना कानून का रूप धारण कर लेता है। परन्तु कांग्रेस द्वारा पुनः पारित किये गये विधेयकों की संख्या इतनी कम है कि वीटो प्रायः प्रभावकारी ही रहता है।

राष्ट्रपतियों ने वीटो शक्ति का प्रयोग अत्यधिक किया है। उन्होंने इसका प्रयोग विविध उद्देश्यों के लिए किया है। जैसाकि आग और रे ने कहा है कि "बीगे विधेयकों को दोहराने की सामान्य शक्ति बन गयी है।' वीटो चाबुक' भी है और 'मार्गदर्शन'" भी। जैसाकि एडियन और प्रेस ने कहा है कि 'वीटो का प्रयोग कांग्रेस को परेशान करने या उसके सदस्यों को राष्ट्रपति की शक्तियों का स्मरण कराने के लिए किया जा सकता है।"

राष्ट्रपति के वीटो पर भी दो प्रकार की सीमायें हैं—

(i) उसे विधेयक के अंशों पर वीटो का अधिकार नहीं अर्थात राष्ट्रपति का 'आइटम वीटो' (Item veto) का अधिकार नहीं जबकि 38 राज्यों के गवर्नरों

उनकी स्वीकृति प्राप्त कर ले ।[1] यदि कोई राष्ट्रपति इस प्रथा की अवहेलना करता है तो सीनेट के सदस्य शिष्टाचार के नाते राष्ट्रपति के नामाकन को अस्वीकार कर देते है । यदि उस राज्य के सीनेटर या सीनेटरो को उन नियुक्तियो पर आपत्ति होती है । जैसाकि इलिनोइस राज्य म राष्टपति ट्रूमैन द्वारा जिला न्यायाधीश के पदो पर नामाक्ति किये गये व्यक्तियो को सीनेट ने इसलिये अस्वीकार कर दिया था कि उस राज्य के सीनेटर पॉल एच डुग्लस को उनकी नियुक्ति पर आपत्ति थी । इस तरह इस प्रथा ने राज्या मे निम्न सघीय पदो पर की जाने वाली नियुक्तियो की शक्ति को सीनेट के सदस्यो को हस्ता तरित कर दिया है । जैसाकि मुनरो ने लिखा है कि "राष्टपति के पास नियुक्ति सम्बन्धी आधी शक्ति है, शेप सीनेट के पास है ।" यह प्रथा इस बात का प्रमाण है कि "कानून जिसे निषिद्ध करता है राजनीतिक परम्परा उसे दूसरे साधनो द्वारा स्थापित कर सकती है ।"

**5 पदच्युति**—सविधान सावजनिक पदाधिकारियो की पदच्युति के सम्बन्ध म शान्त है । काग्रेस न समय समय पर सावजनिक पदाधिकारियो की पदच्युति को नियन्त्रित करने का पयास किया है परन्तु सर्वोच्च न्यायालय ने 1926 मे मायस बनाम सयुक्त राज्य के मुकदमे म राष्ट्रपति की पदच्युत करने की शक्ति को स्वीकार कर लिया था और काग्रेस के 1876 के कायकाल सम्बन्धी अधिनियम को अवैध घोषित कर दिया था । परन्तु 1935 मे हम्फ्री एक्जीक्यूटर (रैथलन) बनाम सयुक्त राज्य के मुकदमे म सर्वोच्च न्यायालय ने मायस बनाम सयुक्त राज्य के निर्णय मे यह परिवर्तन कर दिया कि राष्ट्रपति अर्द्ध विधायी और अर्द्ध-न्यायिक पदाधिकारिया को पदच्युत नही कर सकता जिनकी पदच्युति के लिए काग्रेस अन्य व्यवस्थायें करती है । राष्ट्रपति न्यायाधीशो और लोक सेवा आयोग की सिफारिश पर नियुक्त किये गय पदाधिकारियो को पदच्युत नही कर सकता क्योकि उनकी पदच्युति के लिए सविधान अथवा सविधियों म अन्य व्यवस्थायें की गयी है । दूसरे, राष्ट्रपति बिना कारण किसी पदाधिकारी को पदच्युत नही कर सकता । इस तरह वतमान समय मे राष्ट्रपति की पदच्युति का क्षेत्र सीमित बन गया है ।

**6 क्षमादान प्रविलम्बन और सर्वक्षमा**—अन्य राज्य के राज्याध्यक्ष की भाति अमरीका के राष्ट्रपति के पास क्षमादान, प्रविलम्बन (reprieve) और सवक्षमा की शक्ति है । उसकी यह शक्ति न्यायिक और अनन्य है अर्थात वह इसका प्रयोग अकेले और काग्रेस तथा न्यायालय स पूण स्वतन्त्र हो कर करता है । फिर भी राष्ट्रपति की इस शक्ति पर निम्न दो सीमायें है—

---

1 यदि उस राज्य से राष्टपति की पार्टी का कोई सदस्य सीनेटर नहीं होता तो राष्ट्रपति नामाकन करने से पूव राज्य के पार्टी चेयरमैन से परामश कर लेता है । यह तत्व सरक्षण को बढावा देता है और केरियर सेवाओ के क्षेत्र को व्यापक बनाने से रोकता है ।

नेता है, उसने जनमत को प्रभावित करने की क्षमता है और मता को प्राप्त कर सकता है और स्थानीय नेता सत्ता मे बने रहने के लिए उसके ऋणी है तो उसकी उपेक्षा या तिरस्कार करने का कोई साहस नही कर सकता। इस स्थिति मे राष्ट्रपति दल का शक्तिशाली नेता बन जाता है और वह इसका प्रयोग काग्रेस के अन्दर व बाहर दल का समर्थन प्राप्त करने के लिए करता है। उल्टे, दल के समर्थन के बिना कोई उम्मीदवार राष्ट्रपति पद पर न तो निर्वाचित हो सकता है और न अपनी नीतियो और प्रोग्रामो को सुचारु रूप मे लागू कर सकता है।

दल के नेता के रूप म राष्ट्रपति की औपचारिक शक्तिया बहुत कम हैं। वह केवल दल के राष्ट्रीय अध्यक्ष का चयन करता है जो उसके प्रमुख वक्ता के रूप मे काय करता है। अपने उत्तराधिकारियो के चयन मे राष्ट्रपति की भूमिका उसके स्वय के व्यक्तित्व पर निर्भर करती है।

प्रतिष्ठा और सरक्षण की शक्ति के बावजूद राष्ट्रपति उस क्षेत्र म शक्तिहीन है जहा उसे इसकी अत्यधिक आवश्यकता है अर्थात सीनेट और प्रतिनिधि सदन के सदस्यो के नामाकन म राष्ट्रपति की भूमिका साकेतिक (Symbolic) है, क्योकि उन्हें जिले के लोग नामाकित करते हैं, राष्ट्रपति नही।

(ii) राष्ट्र के नेता के रूप मे राष्ट्रपति की शक्ति उसके व्यक्तित्व, चरित्र, निर्णय लेने की क्षमता आदि पर निर्भर करती है। यदि राष्ट्रपति म नेतृत्व के गुण पाये जाते है, यदि वह प्रमुख मुद्दो पर राष्ट्र का ध्यान केन्द्रित कर सकता है और जनमत को अपने पीछे कर सकता है तो वह राष्ट्र का भाग्य निर्माता बन सकता है। राष्ट्र को सम्बोधित किये गये सुविचारित भाषण, उसकी 'फायर साइड चट' (Fireside Chat) और पत्रकार सम्मेलन न केवल विरोधी काग्रेस को अनुकूल बनाने की क्षमता रखते हैं बल्कि राष्ट्र का मार्गदर्शन करने की योग्यता भी रखते हैं। सकट के समय अनेक राष्ट्रपतियो ने राष्ट्र का नेतृत्व किया है। उदाहरणत विल्सन ने प्रथम महायुद्ध के समय राष्ट्र का नेतृत्व किया, फ्रेंकलिन डी रूजवेल्ट ने आर्थिक मन्दी से खुशहाली की ओर राष्ट्र को ले जाने के लिए नवीन आर्थिक नीति का सूत्रपात किया ट्रूमैन और रूजवेल्ट ने द्वितीय युद्धोत्तर काल म युद्ध के प्रभावो और शीत युद्ध की स्थितियो का सामना किया, कनेडी ने क्यूबा सकट और जॉनसन ने दक्षिण पूर्वी एशिया (वियतनाम) सकट का सामना करने की कोशिश की।

(iii) विश्व नेता के रूप म राष्ट्रपति द्वारा अपनाया गया मार्ग विश्व के भाग्य का निर्धारण कर सकता है। उसके आदेश अर्थात काय युद्ध अथवा शान्ति, स्वतन्त्रता, दासता अथवा मृत्यु का जन्म द सकते हैं। जैसाकि सिडनी हेमन ने कहा है कि राष्ट्रपति के पद का "विश्व व्यापी प्रभाव" है। द्वितीय युद्धोत्तर काल म जब से विश्व दो गुटो—पश्चिमी और पूर्वी गुट—म विभक्त हुआ है तब से वह पश्चिमी गुट का मुख्य नेता और प्रवक्ता बन उठा है। यद्यपि हाल ही म उसकी -

है और दूसरे राष्ट्रों के बीच उसका एक मात्र प्रतिनिधि है।" विदेशी सम्बन्धों के क्षेत्र में राष्ट्रपति मुख्यत निम्न शक्तियों का प्रयोग करता है—

(i) नीति निर्धारण—विदेश नीति के निर्धारण में राष्ट्रपति की भूमिका निर्णायक है यद्यपि कांग्रेस और विशेषकर सीनेट कभी-कभी अपनी नकारात्मक शक्ति का प्रयोग करती है। अमरीकी विदेश नीति के मूल सिद्धान्त वस्तुत उन सन्देशों से उत्पन्न हुए हैं जिन्हें राष्ट्रपति समय-समय पर कांग्रेस को भेजते रहे हैं। उदाहरणत अमरीका की विदेश नीति के पृथक्कतावादी सिद्धान्त, मुनरो सिद्धान्त, अच्छे पड़ौसी सिद्धान्त, ट्रूमैन का चार बिन्दु प्रोग्राम मध्य पूर्व के सम्बन्ध में आइजनहावर सिद्धान्त, जानसन का डोमिनो सिद्धान्त निक्सन सिद्धान्त, कार्टर सिद्धान्त आदि राष्ट्रपति के सन्देशों से ही उत्पन्न हुए थे।

(ii) विदेश नीति का सचालन—विदेश नीति के सचालन में राष्ट्रपति की शक्ति "सूक्ष्म, पूर्ण और अनन्य है।" राष्ट्रपति दूसरे राज्यों में अमरीका के राजदूतों वाणिज्य दूतों आदि को नियुक्त करता है और अमरीकी नागरिकों के हितों की रक्षा करता है। राष्ट्रपति दूसरे राज्यों के राजदूतों के प्रमाणपत्रों को स्वीकार करके उन्हें मान्यता प्रदान करता है अथवा उन्हें अस्वीकार करके मान्यता देने से इन्कार करता है। उदाहरणत रूसी क्रान्ति के 16 वर्ष बाद राष्ट्रपति ने 1933 में सोवियत संघ को मान्यता दी थी और चीनी साम्यवादी क्रान्ति के 22 वर्ष बाद 1971 में चीन को मान्यता दी थी।

(iii) सन्धियाँ करना—राष्ट्रपति दूसरे देशों के साथ सन्धियों के लिए वार्तायें करता है। ये सन्धियाँ तभी लागू होती हैं जब सीनेट अपने दो तिहाई बहुमत से उनका अनुसमर्थन कर देता है। यदि इन सन्धियों का सम्बन्ध धन के एकत्रीकरण से होता है तो इन पर प्रतिनिधि सदन की स्वीकृति की भी आवश्यकता होती है। सीनेट, सामान्यत, राष्ट्रपति द्वारा की गई सन्धियों को स्वीकार कर लेती है परन्तु कभी-कभी वह उन्हें अस्वीकार भी कर देती है जैसाकि सीनेट ने 1919 की वर्साय सन्धि को अस्वीकार कर दिया था जिसके कारण लीग ऑफ नेशन्स का जन्मदाता अमरीका ही उसका सदस्य नहीं बन सका था।

(iv) कार्यपालिका समझौते—कार्यपालिका समझौते राष्ट्रपति द्वारा दूसरे देशों की सरकारों के साथ किये गये ऐसे समझौते होते हैं जिन पर सीनेट के अनुसमर्थन की आवश्यकता नहीं होती। अत सीनेट के नकारात्मक मत से छुटकारा पाने के लिए राष्ट्रपति दूसरे देशों से सन्धियाँ करने के स्थान पर कार्यपालिका समझौते करना पसन्द करते हैं। राष्ट्रपति टाफ्ट और रूजवेल्ट ने इस शक्ति का अत्यधिक प्रयोग किया था। बॉक्सर प्रोटोकाल, अतलान्तिक चार्टर डिस्ट्रायर बसिस एग्रीमेन्ट इसी प्रकार के कार्यपालिका समझौते थे।

(v) गुप्त कूटनीति एवं सन्धियाँ—अनेक बार युद्ध तथा अन्य अन्तर्राष्ट्रीय परिस्थितियाँ दूसरे देशों से गुप्त समझौते की माँग करती हैं। इन्हें करने के लिए

और आवश्यकता का परिणाम है। यह उस व्यावहारिक दृष्टिकोण का परिणाम है जिसे तत्कालीन राष्ट्रपतियों ने घटनाओं, समस्याओं अथवा संकट की परिस्थितियों का समुचित हल ढूंढने के लिए अपनाया यह द्रुत औद्योगीकरण और सामाजीकरण का परिणाम है जिसने राज्य के स्वरूप और कार्यों में आश्चर्यजनक परिवर्तन कर दिया है। यह विश्वव्यापी युद्धों अथवा युद्ध की धमकियों का परिणाम है जो राष्ट्रों को निरन्तर युद्ध की स्थिति में रहने के लिए बाध्य करती है। यह विश्वव्यापी मन्दी का परिणाम है जो राष्ट्र के आर्थिक पुनर्निर्माण और आर्थिक समस्याओं से जूझने की माग करती है। इन सब तत्वों तथा अन्य तत्वों ने मिल कर राष्ट्रपति की शक्तियों में निरन्तर विस्तार किया है। इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति पद के प्रजातान्त्रिक स्वरूप और दलों के विकास ने उसे वह जनाधार प्रदान किया है कि अमरीका में राष्ट्रीय स्तर पर वही एक ऐसा पदाधिकारी है जो विशेष परिस्थितियों में क्रियायें कर सकता है क्योंकि अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था में वही एक ऐसा पदाधिकारी है जिसका निर्वाचन राष्ट्रीय स्तर पर होता है।

अमरीका का राष्ट्रपति जिन स्रोतों से अपनी शक्तियों को प्राप्त करता है अथवा जिन तत्वों ने उसकी शक्तियों का विस्तार किया है वे मुख्यत निम्न हैं—

1 **संविधान**—राष्ट्रपति अपनी शक्तियों को मुख्यत संविधान से प्राप्त करता है। उदाहरणत कानूनों को निष्ठापूर्वक लागू करने, कार्यपालिका विभागों के अध्यक्षों से लिखित परामर्श अथवा रिपोर्ट मांगने, संविधान की रक्षा करने, सार्वजनिक पदाधिकारियों को नियुक्त करने क्षमादान करने, सशस्त्र सेनाओं के सर्वोच्च सेनापति के रूप में कार्य करने, दूसरे देशों से सन्धियां करने कांग्रेस के विशेष अधिवेशन बुलाने, कांग्रेस द्वारा पारित विधेयकों पर वीटो का प्रयोग करने आदि शक्तियों को राष्ट्रपति सीधे संविधान से ही प्राप्त करता है। राष्ट्रपति की इन शक्तियों को कोई छीन या कम नहीं कर सकता।

2 **न्यायिक व्याख्यायें**—जहा संविधान शान्त है अथवा उसके शब्द अस्पष्ट है, वहा न्यायालय ने अपनी व्याख्याओं द्वारा राष्ट्रीय सरकार (कांग्रेस अथवा राष्ट्रपति जैसी भी स्थिति थी) की शक्तियों में वृद्धि की है। उदाहरणत संविधान सार्वजनिक पदाधिकारियों की पदच्युति के सम्बन्ध में शान्त है परन्तु सर्वोच्च न्यायालय ने 1926 में **मायर्स बनाम संयुक्त राज्य** के मुकदमे में सार्वजनिक पदाधिकारियों को पदच्युत करने की राष्ट्रपति की शक्ति का समर्थन किया। अब वर्तमान समय में सार्वजनिक पदाधिकारियों को पदच्युत करने की शक्ति राष्ट्रपति के पास है। यद्यपि सर्वोच्च न्यायालय ने 1935 में **हम्फ्री एक्जीक्यूटर (रथलन) बनाम संयुक्त राज्य** के मुकदमे में राष्ट्रपति की इस शक्ति को सीमित कर दिया है। राष्ट्र

की प्रथा को शुरू किया । वर्तमान समय में सभी राष्ट्रपति सन्देशों को कांग्रेस में उपस्थित होकर पढते है और कांग्रेस तथा राष्ट्र पर मनोवैज्ञानिक प्रभाव डालने की कोशिश करते है ।

राष्ट्रपति का वार्षिक सन्देश अत्यधिक राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय महत्त्व ग्रहण कर चुका है । इसके द्वारा राष्ट्रपति केवल कांग्रेस को ही संघ की स्थिति के बारे में सूचित नही करता बल्कि राष्ट्र और विश्व को भी अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति के बारे में सूचित करने का प्रयास करता है । जैसाकि इतिहासकार चार्ल्स ए बीयर्ड ने कहा है कि "वार्षिक सन्देश संयुक्त राज्य का एक महान सार्वजनिक दस्तावेज है जिसे अत्यधिक पढा जाता है और जिस पर अत्यधिक वाद-विवाद होता है, यह राष्ट्र को झकझोर देता है, यह प्राय कांग्रेस चुनावों को प्रभावित करता है और यह महान नीति की स्थापना कर सकता है ।'

वार्षिक सन्देश में संघ और राष्ट्र की स्थिति का मूल्यांकन करते हुए राष्ट्रपति कांग्रेस, राष्ट्र और विश्व का ध्यान विशिष्ट समस्याओं की ओर आकर्षित कर सकता है तथा उनका समुचित समाधान निकालने के लिए कांग्रेस से विशिष्ट विधेयकों को पारित करने के लिए कह सकता है । यद्यपि कांग्रेस राष्ट्रपति के कार्यक्रम को पूर्णत स्वीकार नही करती परन्तु वह उसे पूर्णत अस्वीकार करने का साहस भी नही जुटा सकती । जब कभी कांग्रेस राष्ट्रपति के प्रस्तावों या सुझावों की पूर्णत उपेक्षा करती है या उसके प्रति नकारात्मक दृष्टिकोण अपनाती है तो राष्ट्रपति सीधे लोगों से अपील कर कांग्रेस सदस्यों पर दबाव डलवा सकता है और वांछित विधेयकों को उससे पारित करवा सकता है ।

2 विशेष अधिवेशन राष्ट्रपति अपने विवेकानुसार कांग्रेस के विशेष अधिवेशन बुला सकता है जैसाकि राष्ट्रपति फ्रेंकलिन डी रूजवेल्ट ने 1933 में कांग्रेस का विशेष अधिवेशन बुलाया था जो 100 दिन तक चला था । एक बार विशेष अधिवेशन में संगठित होने के बाद राष्ट्रपति कांग्रेस को किसी विषय पर विचार विमर्श करने के लिए बाध्य नही कर सकता । विशेष अधिवेशन में भी कांग्रेस किसी विषय पर (महाभियोग प्रस्ताव सहित) विचार विमर्श कर सकती है । इतना अवश्य है कि यदि कांग्रेस उन उद्देश्यों की उपेक्षा करती है जिनके लिए उसके विशेष अधिवेशन का आयोजन किया गया था तो राष्ट्रपति उन्हीं मुद्दों को आगामी चुनाव का आधार बना सकता है ।

3 प्रत्यायोजित विधान—कांग्रेस की सविधियों के अधीन राष्ट्रपति तथा कार्यपालिका विभाग विधायी नीति को लागू करने के लिए अनेक प्रकार के नियम विनियम तथा आदेश जारी करते है । उदाहरणत 1941 में उधार पट्टे के अधिनियम द्वारा (Lend Lease Act) कांग्रेस ने राष्ट्रपति को मित्र राष्ट्रों को युद्ध सामग्री भेजने का विवेकाधिकार दिया था ।

"सार्वजनिक कल्याण" एक ऐसी माँग है जो राष्ट्रपति को आर्थिक और सामाजिक क्षेत्र को नियमित एवं नियंत्रित करने की व्यापक शक्तियाँ प्रदान करती है। जैसाकि राष्ट्रपति वुडरो विल्सन ने कहा था कि "जब वह (राष्ट्रपति) अपने सही स्वरूप में बोलता है तो वह किसी विशेष हित के लिए नहीं बोलता। यदि वह राष्ट्रीय विचारों की सही व्याख्या करता है और निर्भीक होकर उन पर बल देता है तो उसका प्रतिरोध नहीं हो सकता।"

7 राष्ट्रपतियों का व्यक्तित्व—अमरीकी संवैधानिक इतिहास में वाशिंगटन, जैफरसन, लिंकन, फ्रैंकलिन डी रूजवेल्ट जैसे ऐसे प्रभावशाली राष्ट्रपति हुए हैं जिनका व्यक्तित्व स्वयं मे एक शक्ति थी और कांग्रेस, दल तथा राष्ट्र के पास उनका विरोध करने का साहस नहीं था। इस प्रकार के व्यक्तित्व वाले राष्ट्रपतियों ने परिस्थितियों का सामना करते हुए अपनी शक्तियों का विस्तार किया है। वुडरो विल्सन ने ठीक कहा है कि राष्ट्रपति "उतना ही महान बन सकता है जितनी उसमें क्षमता है।" अमरीकी राष्ट्रपतियों ने परिस्थितियों के अनुसार अपनी शक्तियों की व्याख्या करते हुए उनका विस्तार किया है और सामान्यतः उनकी इन व्याख्याओं को चुनौती नहीं दी गयी। उदाहरणतः राष्ट्रपति थियोडोर रूजवेल्ट का मत था कि लोगों के खिदमतगार के रूप में राष्ट्रपति का यह कर्त्तव्य है कि वह प्रत्येक उस शक्ति का प्रयोग कर सकता है जिसे संविधान उसे विशेष रूप से निषिद्ध नहीं करता। आर्थर एम श्लेसिंगर ने कहा है कि "वाशिंगटन के समय से प्रत्येक राष्ट्रपति ने इस पद की कल्पना एक ओजस्वी (Heroic) पद के रूप में की है और प्रत्येक ने इसे अधिक शक्तिशाली और प्रभावशाली बनाया है।"

## राष्ट्रपति और कांग्रेस—संवैधानिक एवं राजनीतिक सम्बन्ध
## (President and Congress—Constitutional and Political Relations)

अमरीकी शासन व्यवस्था अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली और शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त पर आधारित है अर्थात् अमरीका में शासनांगों को एक दूसरे से पृथक और स्वतन्त्र रखा गया है। वहाँ कार्यपालिका और व्यवस्थापिका का अस्तित्व एक दूसरे पर निर्भर नहीं करता। वहाँ कार्यपालिका का निर्माण, भारत एवं ब्रिटेन की संसदीय प्रणालियों की भाँति, कांग्रेस से नहीं होता और न ही वह उसके प्रति उत्तरदायी होती है। दोनों का कार्यकाल निश्चित है। राष्ट्रपति समय से पूर्व कांग्रेस का भंग नहीं कर सकता और कांग्रेस, महाभियोग की प्रक्रिया को छोड़कर, राष्ट्रपति को समय से पूर्व पदच्युत नहीं कर सकती।

शासनांगों के पृथक्करण के बावजूद अमरीकी संविधान की अनेक व्यवस्थाएँ उन्हें अवरोध और संतुलन की व्यवस्था द्वारा, एक दूसरे के निकट लाने, उन्हें मिलाने तथा उन्हें एक-दूसरे के अन्य क्षेत्र में की गयी क्रियाओं को प्रभावित एवं नियंत्रित करने की शक्ति प्रदान करती है। संविधान का ...

को आइटम वीटो का अधिकार है। राष्ट्रपति अपने वीटो द्वारा किसी विधयक को पूर्णत अस्वीकार कर सकता है परन्तु वह उसके अशों को अस्वीकार नहीं कर सकता।

(ii) सवैधानिक सशोधनो पर राष्ट्रपति का वीटो लागू नही होता।

5 सरक्षण शक्ति का प्रयोग—कांग्रेस से वाछित विधेयको को पारित कराने हेतु राष्ट्रपति सरक्षण शक्ति का अत्यधिक प्रयोग करता है। वस्तुत यह सौदेबाजी और राजनीतिक इष्टसिद्धि का रूप धारण कर चुकी है। राष्ट्रपति काग्रेस सदस्यो द्वारा चाही जाने वाली नियुक्तिया कर देता है और काग्रेस के सदस्य राष्ट्रपति द्वारा चाही जाने वाली विधियो को पारित कर देते है। उदाहरणत ग्रोवर क्लीवलण्ड ने शुल्क प्रस्ताव (tariff measure) पर तीन मतो को प्राप्त करने के लिए काग्रेस सदस्यो द्वारा चाही जाने वाली नियुक्तिया की थी।

6 निजी सम्पर्क—राष्ट्रपति काग्रेस के महत्त्वपूर्ण सदस्यो के साथ निरन्तर सम्पर्क बनाये रखता है। वह अनुकूल (मैत्री) सकेतो, मिलनसारी और आतिथ्य-सत्कार द्वारा उन्हें प्रभावित करने का प्रयास भी करता है। वह विशेषकर प्रतिनिधि सदन के स्पीकर तथा फ्लोर लीडर, सीनेट के अस्थाई अध्यक्ष और फ्लोर लीडर, महत्त्वपूर्ण समितियो के अध्यक्षो तथा काग्रेस के अन्य महत्त्वपूर्ण सदस्यो के साथ निकट के सम्बन्ध बनाये रखता है। इस मैत्रीभाव का राष्ट्रपति समुचित लाभ लेता है।

7 बजट तैयार करवाना—राष्ट्रीय सरकार का बजट राष्ट्रपति की देख-रेख मे बजट ब्यूरो तैयार करता है। वस्तुत बजट राष्ट्रपति की नीतियो और प्रोग्रामो का नक्शा एव वक्तव्य होता है जिस पर काग्रेस विचार-विमर्श करती है। निस्सन्देह काग्रेस राष्ट्रपति द्वारा प्रस्तुत आय-व्यय की योजनाओ को अधिक या कम कर सकती है और वह किसी योजना या प्रोग्राम को जोड या निकाल सकती है, परन्तु जब तक इसके लिए काग्रेस मे व्यापक समर्थन प्राप्त नहीं होता तब तक राष्ट्रपति द्वारा प्रस्तुत आय-व्यय की योजना मे परिवर्तन करना सरल नही होता। ऑग और रे ने ठीक लिखा है कि 'राष्ट्रपति बजट का सचालक ही नही बल्कि शासन का वास्तविक, व्यावसायिक मुख्य प्रबन्धक का पद धारण कर चुका है।"

C मुख्य नेता (Chief Leader)—नेतृत्व प्रदान करना राष्ट्रपति का कार्य है। जैसाकि कार, बर्नस्टीन और मर्फी ने लिखा है कि "यदि राष्ट्रपति राजनीतिक नेतृत्व ग्रहण नही करता तो उस उस पर थोप दिया जायेगा।" नेतृत्व के रूप मे राष्ट्रपति निम्न तीन क्षेत्रो म शक्तियो का प्रयोग करता है—

(i) दल के नेता के रूप मे वह अपने दल को सगठित रखता है। अमरीका मे दल अत्यधिक ढीले सगठन है। राष्ट्रपति अपनी प्रतिष्ठा, स्थिति और सरक्षण की शक्ति से उसे सगठित रखने का प्रयास करता है। यदि राष्ट्रपति अत्यधिक लोकप्रिय

को प्रस्तुत करता है उसके लिए तर्क देता है और उसे पारित करने के लिए आग्रह करता है। निस्सन्देह कांग्रेस राष्ट्रपति द्वारा प्रस्तुत किये गये विधायी प्रोग्राम को पारित करने के लिए बाध्य नहीं परन्तु वह उसकी उपेक्षा भी नहीं कर सकती। इसका मुख्य कारण यह है कि सन्देश राष्ट्र के ऐसे सर्वोच्च पदाधिकारी से प्राप्त होते हैं जिसे समस्याओं का अधिक ज्ञान होता है। इनके अतिरिक्त उसके विधायी प्रोग्राम को प्राय जन-समर्थन प्राप्त होता है जिसे उसने अपने चुनाव अभियान के समय उभाडा एवं विकसित किया होता है तथा उससे समर्थन प्राप्त किया होता है। वर्तमान समय मे स्थिति ऐसी है कि कांग्रेस राष्ट्रपति के सन्देश पर ही अपनी विधायी क्रिया को आरम्भ करती है।

दूसरे संकटकाल मे राष्ट्रपति के सन्देश प्राय अभियाचनीय (Demanding) होते है। जॉन एफ कैनेडी ने राष्ट्रपति पद की शपथ ग्रहण करने से पूर्व 14 जनवरी, 1960 को कहा था कि राष्ट्रपति को जानना चाहिए कि कब उसे कांग्रेस का मार्गदर्शन करना चाहिए, कब उससे परामर्श लेना चाहिए और कब उसे स्वय कार्य करना चाहिए कांग्रेस को अपने उत्तरदायित्व त्यागने नहीं चाहिए परन्तु उसे अपना प्रभुत्व भी नहीं जमाना चाहिए। घरेलू नीतियों के सम्बन्ध मे उसका चाहे कितना ही अधिक हिस्सा क्यो न हो विदेश नीति के निर्माण मे राष्ट्रपति को ही मुख्य निर्णय लेने पड़ते हैं।"

2 वीटो—वीटो एक सुरक्षात्मक यन्त्र है। यह राष्ट्रपति की विलम्बकारी शक्ति है। इसके प्रयोग द्वारा राष्ट्रपति कांग्रेस द्वारा पारित विधियों को कानून का रूप धारण करने से कम से कम थोडे समय के लिये रोक सकता है। इस पर भी राष्ट्रपतियो ने इसका प्रयोग कांग्रेस की विधायी प्रक्रिया को प्रभावित करने में एक प्रभावकारी अस्त्र के रूप मे किया है। वीटो के प्रयोग की सम्भावना भी उतनी ही बलशाली है जितना कि इसका वास्तविक प्रयोग।

कांग्रेस द्वारा पारित विधेयको के सम्बन्ध मे राष्ट्रपति के पास चार विकल्प है, (i) वह उन पर हस्ताक्षर कर सकता है। इस स्थिति मे विधेयक निश्चित तिथि (विधेयक मे अंकित तिथि) को कानून का रूप धारण कर लेता है। (ii) वह 10 दिन के अन्दर विधेयक को अस्वीकृत कर अपनी आपत्तियां सहित उस उस सदन को वापस लौटा सकता है जिसमे उसका पहले आरम्भ हुआ होता है। (iii) वह 10 दिन मे विधेयक पर हस्ताक्षर करने से इन्कार कर सकता है। यदि कांग्रेस का अधिवेशन चल रहा होता है तो विधेयक राष्ट्रपति के हस्ताक्षरो के बिना भी कानून का रूप धारण कर लेता है। (iv) वह कांग्रेस सत्र के पिछले 10 दिनो मे किसी विधेयक पर हस्ताक्षर करने से इन्कार कर सकता है और विधेयक की स्वत मृत्यु हो जाती है। राष्ट्रपति के इस अधिकार को जेबी वीटो (Pocket Veto) कहते हैं। ...

भूमिका में कुछ परिवर्तन आया है फिर भी पश्चिमी राष्ट्र उसकी नीतियों की सहसा अवहेलना नहीं कर सकते।

संक्षेप में, यह कहना कोई अतिशयोक्ति नहीं कि अमरीकी राष्ट्रपति न केवल अपने दल का और राष्ट्र का ही प्रमुख नेता है बल्कि अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में भी उसकी स्थिति निर्णायक है।

D राज्याध्यक्ष (Chief of the State)—राष्ट्रपति अमरीकी राज्य का औपचारिक प्रधान भी है। वह राष्ट्रीय सरकार को मूर्तिमान करता है। वह अमरीकी राष्ट्र की एकता शक्ति और गौरव का प्रतीक है, वह उसकी भावनाओं को अभिव्यक्त करता है, वह उसके मूल्यों का अभिभावक और संकट के समय का मित्र और साथी है। वह उसके, यदि वाल्टर बेजहॉट के शब्दों का प्रयोग किया जाये, "आडम्बरी जीवन का प्रधान है।" वह प्रतिष्ठित मेहमानों का स्वागत करता है, राष्ट्र के वीरों का सम्मान करता है, राष्ट्र की उपलब्धियों का निरीक्षण करता है अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में उसका प्रतिनिधित्व करता है। संक्षेप में, राज्याध्यक्ष के रूप में अमरीकी राष्ट्रपति की स्थिति ब्रिटिश साम्राज्ञी की भाँति है।

E मुख्य नागरिक (Chief Citizen)—राष्ट्रपति देशवासियों के हृदय में प्रथम होता है। वाशिंगटन, जेफरसन लिंकन, विल्सन और फ्रैंकलिन डी रूजवेल्ट जैसे राष्ट्रपतियों ने लोगों के हृदय में अपना घर बना लिया था। राष्ट्रपति की वाणी लोगों की वाणी समझी जाती है। जब कभी राष्ट्रपति किसी अन्तरिक्ष यात्री को उसकी नवीन उपलब्धि पर बधाई देता है अथवा किसी परियोजना का राष्ट्र को समर्पित करता है अथवा विश्व शान्ति की आशा प्रकट करता है तो वह अमरीकी नागरिकों की भावनाओं को ही अभिव्यक्त करता है।

मूल्यांकन—राष्ट्रपति की शक्तियों के उपर्युक्त वर्णन से स्पष्ट है कि संविधान निर्माताओं ने उसके हाथों में "शक्ति और सुरक्षा" के दो तत्वों को मिलाने का प्रयास किया है। मुख्य प्रशासक, मुख्य विधायक, मुख्य नेता, राज्याध्यक्ष और मुख्य नागरिक होते हुए भी राष्ट्रपति अधिनायक नहीं बन सकता। उसे शक्ति पृथक्करण और नियन्त्रण एवं सन्तुलन की व्यवस्थाओं के दायरे में कार्य करना पड़ता है। वह इनकी उल्लंघना या उपेक्षा नहीं कर सकता। बहुत कुछ राष्ट्रपति के व्यक्तित्व पर निर्भर करता है, अपने व्यक्तित्व की प्रभावशीलता के कारण राष्ट्रपति चाहे तो अपने पद को चार चाँद लगा दे और चाहे तो, प्रभावहीनता और निर्बलता के कारण, उसकी प्रतिष्ठा गिरा दे।

### राष्ट्रपति की शक्तियों के स्रोत
अथवा
### राष्ट्रपति की शक्तियों में वृद्धि के कारण

अमरीकी राष्ट्रपति का पद एक विस्तारशील पद" रहा है। परन्तु विस्तारशीलता किसी सुनिश्चित योजना का परिणाम नहीं। यह समय परिस्

मे एक-एक सम्पर्क अधिकारी होता है जो काग्रेस के सदस्यो की निरन्तर सेवा मे रहता है और जो बदले मे कार्यपालिका को विधान सम्बन्धी आवश्यकताओं के समर्थन की आशा करते है। ये सम्पर्क अधिकारी कांग्रेस के सदस्यो को प्रभावित करने के लिए उसी प्रकार की तकनीक अपनाते हैं जिस प्रकार की तकनीक दबाव समूह अपनाते है यद्यपि वे इसके लिए विनियोजित निधि का प्रयोग नहीं कर सकते।

6 समाचार साधन (News Media)–राष्ट्रपति देश मे "एक मात्र महत्व पूर्ण मत निर्माता है।" समाचार माध्यमो मे—रेडियो, टेलीविजन, पत्रकार सम्मेलनो आदि से—वह अमरीकी जनता को सीधे अपील कर सकता है और काग्रेस पर प्रभाव डलवा सकता है। इस तरह राष्ट्रपति विरोधी काग्रेस को भी अपने अनुकूल बनाने मे सफल रहता है। राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी रूजवैल्ट की 'फायर साइड चैट" इस सन्दर्भ मे अत्यधिक प्रभावशाली रही है।

7 प्रत्यायोजित विधान (Delegated Legislation)—कार्यपालिका विभाग और प्रशासनिक अभिकरण काग्रेस की सविधियो के अन्तर्गत अनेक प्रकार के नियम और विनियमो का निर्माण करते है। यद्यपि इन्हे अधीनस्थ विधान की संज्ञा दी जाती है परन्तु इनकी आवश्यकता और महत्व आधुनिक समय मे अत्यधिक है। काग्रेस को कार्यपालिका की "विशेषता" के कारण उस पर निर्भर करना पड़ता है।

8 विविध साधन—राष्टपति अन्य अनेक साधनो से काग्रेस को प्रभावित करने का प्रयास कर सकता है इनमे प्रमुख निम्न हैं—

(i) काग्रेस के विशेष अधिवेशन बुला कर राष्ट्रपति अपने विधायी कार्यक्रम को उसके समक्ष प्रस्तुत कर सकता है।

(ii) राष्ट्रपति बजट को तैयार नहीं करता उसे बजट ब्यूरो तैयार करता है। फिर भी बजट के तैयार करवाने मे राष्ट्रपति की भूमिका पर्याप्त होती है।

(iii) राष्ट्रपति सामान्यत काग्रेस को स्थगित नही कर सकता परन्तु जब सीनेट और प्रतिनिधि सदन स्थगन के समय पर सहमत न हो तो राष्टपति उन्हें थोड़े समय के लिए स्थगित कर सकता है। राष्ट्रपति ने अपनी इस शक्ति का प्रयोग कभी नहीं किया।

(iv) राष्ट्रपति दूसरे देशो मे दूतावास खोल कर उन्हे मान्यता प्रदान कर सकता है।

(v) युद्ध की घोषणा काग्रेस ही कर सकती है परन्तु राष्ट्रपति ऐसी स्थितियाँ पैदा कर सकता है कि युद्ध की घोषणा अनिवार्य हो जाय।

(vi) राष्ट्रपति क्षमा प्रदान कर सकता है।

उपर्युक्त वर्णन से स्पष्ट है कि राष्ट्रपति काग्रेस की विधायी क्रिया को प्रभावित करने मे सक्षम है। सविधान उसे प्रत्यक्षत कुछ विधायी शक्तियाँ प्रदान

पति अर्द्ध-विधायी और अर्द्ध न्यायिक पदाधिकारियों को पदच्युत नहीं कर सकता क्योंकि कांग्रेस उनकी पदच्युति के लिये अन्य व्यवस्थायें निर्धारित करती है। इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति अब बिना कारण किसी पदाधिकारी को पदच्युत नहीं कर सकता।

3 कांग्रेस की सविधियां—कांग्रेस की सविधियों ने राष्ट्रपति तथा विभागाध्यक्षों को समय-समय पर विवेकाधिकार की व्यापक शक्तियां प्रदान की हैं। उदाहरणत 1941 म उधार पट्टे के अधिनियम द्वारा कांग्रेस न राष्ट्रपति को मित्र राष्ट्रों को युद्ध सामग्री भेजने का विवेकाधिकार दिया था। कांग्रेस की सविधियों के अन्तगत विधायी नीति को लागू करने के लिए राष्ट्रपति और विभागाध्यक्ष नियम, विनियम और आदेश जारी कर सकते है।

4 राष्ट्रीय सकट—राष्ट्रीय सकटों ने राष्ट्रपति की शक्तियों मे वृद्धि करने मे अत्यधिक भूमिका निभाई है। सकट म राष्ट्र का नतृत्व राष्ट्रपति के हाथ मे होता है कांग्रेस के हाथ म नहीं होता। अत सकट का सामना करने के लिए कांग्रेस राष्ट्रपति को "व्यापक शक्तियाँ" प्रदान कर देती है। गृह युद्ध के समय राष्ट्रपति लिंकन और आर्थिक मन्दी और द्वितीय महायुद्ध के समय राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी रूजवैल्ट ने जिन शक्तियों का उपयोग किया व एक "सवधानिक अधिनायक" से कम न थी। उदाहरणत आर्थिक मन्दी के समय राष्ट्र की आर्थिक दशा सुधारने के लिए राष्ट्रपति रूजवैल्ट ने जिस नयी अर्थव्यवस्था को अपनाया था, उसका स्वरूप राज्य द्वारा नियन्त्रित पूंजीवाद स कम नहीं था। सकटकाल के दौरान प्राप्त की गयी शक्तियां सामान्य काल मे भी राष्ट्रपति के पास बनी रहती है। सक्षेप में, सकट की परिस्थितियों ने भी राष्ट्रपति का सशक्त बनाया है।

5 प्रथायें—प्रथाओं के विकास ने राष्ट्रपति की शक्तियों म विस्तार किया है। उदाहरणत राजनीतिक दलों के विकास ने राष्ट्रपति पद के स्वरूप म परिवर्तन ला दिया है। वर्तमान समय म कोई उम्मीदवार तभी राष्ट्रपति पद प्राप्त करने की आशा कर सकता है जब वह किसी प्रमुख दल द्वारा नामांकित एव समर्थित होता है, राष्ट्रपति अपनी नीतियां और प्रोग्रामों को दल के सहयोग से ही समुचित रूप से कार्यान्वित कर सकता है, दल के समर्थकों द्वारा वह कांग्रेस को प्रभावित कर सकता है। इस तरह दलों के विकास ने राष्ट्रपति की स्थिति को सुदृढ किया है। वर्तमान समय म राष्ट्रपति दल और राष्ट्र दोनों का नेता होता है।

6 राज्य के स्वरूप मे परिवर्तन—वर्तमान समय में राज्य का स्वरूप यथेच्छाचारी नहीं रहा, वह सकारात्मक बन गया है। जितनी मात्रा म राज्य के कार्यक्षेत्र का विस्तार हुआ है उतनी मात्रा म कार्यपालिका शक्तियों मे वृद्धि हुई है।

सगठना के पदाधिकारियो की नियुक्ति एव विमुक्ति के नियमो और काय प्रणाली को निश्चित करती है। विनियोजन के समय काग्रेस सगठन की कायवाहियों का समीक्षा करती है, उनम से कुछ को जारी रखने, कुछ को समाप्त करने, कुछ का कम करन और कुछ का विस्तार करन की आज्ञा द सकती है।

5 **महाभियोग की शक्ति**—अनुच्छेद II, खण्ड 4 के अनुसार काग्रेस देश द्रोहिता, घूसखोरी तथा अन्य गम्भीर अपराधो के लिए राष्ट्रपति, उप राष्ट्रपति, न्यायाधीश तथा अन्य उच्च पदाधिकारियो पर महाभियोग लगा कर उन्हे पदच्युत कर सकती है यदि प्रतिनिधि सदन के पास महाभियोग लगान की अनन्य शक्ति है तो सीनेट के पास उसके जाच की अनन्य शक्ति है। महाभियोग काग्रेस के शस्त्रागार में सबसे भारी तोप है परन्तु भारी होने के कारण ही इसका प्रयोग बहुत कम होता है। फिर भी इसका भय पदाधिकारियो को नियन्त्रित करने मे पर्याप्त है।

6 **जाँच शक्तियाँ**—काग्रेस की जाच क्रियायें विविध उद्देश्यो की पूर्ति करती है। ये जहा प्रशासन पर नियन्त्रण रखती है वहा य जनता को ऐसी सूचनाय प्रदान करती है जिनकी उसे पहले जानकारी नही होती। य जहा प्रशासन की अकुशलता और भ्रष्टाचार का पर्दाफाश करती है वहा जनमत को शिक्षित कर उसके निर्माण मे सहायक होती हैं। ये काग्रेस के ऐसे प्रबल अस्त्र है जिनसे सारा प्रशासन थर्राता एव घबराता है। काग्रेस ने इस अस्त्र का प्रयोग सन् 1793 से ही करना शुरू कर दिया था।

7 **विधायी वीटो**—कायपालिका की पुनगठन सम्बन्धी योजनाओ पर काग्रेस की स्वीकृति की आवश्यकता होती है। यदि काग्रेस कायपालिका की पुनर्गठन सम्बन्धी योजना के आदेश को 60 दिन के अन्दर अस्वीकृत नही करती तो वह योजना लागू हो जाती है परन्तु यदि काग्रेस का कोई सदन अपने पूण बहुमत से उसे अस्वीकार कर दे तो वह रद्द हो जाती है। इसे ही विधायी वीटो कहते हैं जिसे जॉनसन ने "विधान द्वारा कायपालिका शक्ति के सामूहिक ह्रास" की सज्ञा दी है।

8 **चयन की शक्ति**—कुछ परिस्थितियो मे काग्रेस राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति के पदाधिकारियो का चयन करती है अर्थात् जब निर्वाचन मे राष्ट्रपति पद के किसी उम्मीदवार को पूण बहुमत प्राप्त नही होता तो प्रतिनिधि सदन सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाले प्रथम उम्मीदवारो मे से किसी एक का चयन राष्ट्रपति पद के लिए करती है। इसी प्रकार सीनेट सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाले दो प्रथम उम्मीदवारो मे से किसी एक का चयन उप-राष्ट्रपति पद के लिए करती है।

उपयुक्त वणन से स्पष्ट है कि राष्ट्रपति और काग्रेस दोनो का शक्तियाँ पर्याप्त है, दोनो एक-दूसरे के बिना व्यथ है, दोनो एक दूसरे पर नियन्त्रण रख कर शासन म सन्तुलन बनायें रखते है। दोनो के मधुर सम्बन्धो और निरन्त

औपचारिक एवं अनौपचारिक व्यवस्थायें हो राष्ट्रपति और कांग्रेस के सम्बन्धो मे घनिष्ठता और निरंतरता पैदा करती है। अनेक बार विवाद भी पैदा करती है। जैसाकि रोलैण्ड यंग ने कहा है कि "राष्ट्रपति और कांग्रेस के सम्बन्ध घनिष्ठ और निरंतर भी रहे है और बहुधा विवादास्पद भी। ये घनिष्ठ और निरंतर इसलिए है कि जब पूरा पर विचार किया जाता है तो राष्ट्रपति विधायी प्रक्रिया का एक हिस्सा है और ये विवादास्पद इसलिए है कि नीति के समान क्षेत्र मे दोनो की शक्तियाँ सीमित है।"

अमरीकी संविधान की जो औपचारिक व्यवस्थायें राष्ट्रपति और कांग्रेस के सम्बन्धों को प्रभावित करती हैं उनका उल्लेख मुख्यत अनुच्छेद II खण्ड 3 और अनुच्छेद I, खण्ड 7, पैरा 2 में किया गया है। कांग्रेस की संविधियो मे भी इन सम्बन्धों का उल्लेख मिलता है। उदाहरणत 1921 का बजट और लेखा अधिनियम राष्ट्रपति को बजट की तैयारी मे कुछ शक्तियां प्रदान करता है। कांग्रेस की अनेक संविधियो के अन्तर्गत भी राष्ट्रपति तथा अन्य प्रशासनिक विभाग तथा अभिकरण नियमो और विनियमो का निर्माण करते है। इन औपचारिक व्यवस्थाओ के अतिरिक्त अनेक अनौपचारिक व्यवस्थायें भी राष्ट्रपति को कांग्रेस की विधायी प्रक्रिया को प्रभावित करने की शक्ति प्रदान करती है। उदाहरणत राष्ट्रपति की सरक्षण की व्यापक शक्तियां, प्रशासनिक लॉबीइंग राष्ट्रपति का नेतृत्व एवं व्यक्तित्व, जन-सम्पर्क के साधनो का प्रयोग करते हुए अमरीकी जनता को प्रत्यक्ष अपील करने की राष्ट्रपति की शक्ति आदि उसे ऐसे अवसर प्रदान करती है जब वह उदण्ड, अक्खड एवं विरोधी कांग्रेस को भी अपने अनुकूल बना सकता है। ये औपचारिक और अनौपचारिक व्यवस्थायें ही राष्ट्रपति को मुख्य कार्यपालिका ही नही मुख्य विधायक भी बनाती है।

राष्ट्रपति और कांग्रेस के संवैधानिक एवं राजनैतिक सम्बन्धो को मुख्यत निम्न शीर्षको के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

**A कांग्रेस को प्रभावित करने की राष्ट्रपति की शक्तियां**—राष्ट्रपति निम्न शक्तियो के माध्यम से कांग्रेस को प्रभावित कर सकता है और वांछित विधियो को पारित करा सकता है—

**1 संदेश (Messages)**—अनुच्छेद II, खण्ड 3 के अन्तर्गत राष्ट्रपति समय-समय पर संघ की स्थिति के बारे म कांग्रेस को सूचनायें भेज सकता है और उसके विचारार्थ ऐसे प्रस्तावों की सिफारिश कर सकता है जिन्हे वह आवश्यक और उपयोगी समझता है। **राष्ट्रपति के वार्षिक संदेश, बजट संदेश और आर्थिक रिपोर्ट इस संदर्भ मे अत्यधिक महत्त्वपूर्ण होते हैं।** वर्तमान समय मे राष्ट्रपति इन संदेशो को कांग्रेस मे स्वयं उपस्थित होकर पढता है यद्यपि वह इन्हे लिखित रूप से भिजवा भी सकता है। **इन संदेशों मे राष्ट्रपति कांग्रेस के समक्ष अपने विधायी कार्यक्रम**

कार, बर्नस्टीन और मर्फी ने कहा है कि "वस्तुत अमरीकी राष्ट्रपति के एक पद में उन कार्यों को मिलाया गया है जिन्हे ब्रिटिश सविधान मे साम्राज्ञी, प्रधान मन्त्री और केबिनेट मे विभाजित किया गया है।" निम्न तत्वो से अमरीकी राष्ट्रपति के शक्तिशाली होने का प्रमाण मिल जाता है—

**1 कार्यकाल की निश्चितता**—अमरीकी राष्ट्रपति का कार्यकाल सविधान द्वारा 4 वर्ष निश्चित है। उस समय से पूर्व काग्रेस उसे अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा पदच्युत नही कर सकती। उसे केवल महाभियोग के प्रस्ताव द्वारा ही पदच्युत किया जा सकता है जो एक कठोर और जटिल प्रक्रिया है। इसके अतिरिक्त 19 वर्ष के सवैधानिक इतिहास मे किसी राष्ट्रपति को महाभियोग के प्रस्ताव द्वारा पदच्युत नही किया गया।

दूसरी ओर, ब्रिटिश प्रधानमन्त्री का कार्यकाल 5 वर्ष निश्चित होते हुए भी अनिश्चित है क्योंकि कॉमन्स सभा कभी भी अविश्वास का प्रस्ताव पारित करके प्रधान मन्त्री तथा उसके मन्त्रिमण्डल को पदच्युत कर सकती है। वस्तुत प्रधान मन्त्री का कार्यकाल उस समय तक निश्चित रहता है जब तक सदन मे उसके दल का बहुमत बना रहता है और उसे उसका समर्थन प्राप्त होता रहता है। जिस समय यह समर्थन समाप्त हो जाता है प्रधानमन्त्री को त्याग पत्र देना पडता है।

**2 राज्याध्यक्ष एव शासनाध्यक्ष**—अमरीका का राष्ट्रपति केवल शासन का ही प्रधान नही, वह राज्य का भी प्रधान है। वह न केवल शासनाध्यक्ष के रूप मे शक्तियो का उपयोग करता है बल्कि राज्याध्यक्ष के रूप मे भी शक्तियो का उपयोग करता है। राज्याध्यक्ष के रूप मे अमरीकी राष्ट्रपति उन सब कार्यों को सम्पन्न करता है जो ब्रिटिश साम्राज्ञी सम्पन्न करती है, अर्थात वह राज्य का औपचारिक प्रधान है। वह राष्ट्र की एकता, शक्ति और गौरव का प्रतीक है, वह "आडम्बरी जीवन का प्रधान है", वह प्रतिष्ठित मेहमानो का स्वागत करता है, राष्ट्र के वीरों का सम्मान करता है, राष्ट्र की उपलब्धियो का निरीक्षण करता है, आदि।

दूसरी ओर, ब्रिटिश प्रधान मन्त्री शासन का प्रधान है राज्य का नही। वहा साम्राज्ञी राज्य के औपचारिक कार्यों को सम्पन्न करती है।

**3 मन्त्रिमण्डल के निर्माण एव नियन्त्रण मे स्वतन्त्रता**—मन्त्रिमण्डल के निर्माण एव नियन्त्रण मे जितनी स्वतन्त्रता का उपयोग राष्ट्रपति करता है उतनी स्वतन्त्रता का उपयोग ब्रिटिश प्रधान मन्त्री नही करता। राष्ट्रपति केबिनेट का स्वामी होता है। उसकी रचना करने मे वह स्वतन्त्र है। जहा ब्रिटिश प्रधान मन्त्री चाहे वह कितना ही शक्तिशाली क्यो न हो केबिनेट मे अपने दल के सदस्यों के अतिरिक्त किसी अन्य सदस्य को शामिल नही कर सकता वहा अमरीकी राष्ट्रपति दलीय सम्बन्धो से बधा हुआ नही होता। उदाहरणार्थ 1940 मे डेमोक्रेटिक पार्टी के राष्ट्रपति फ्रेंकलिन डी रूजवेल्ट ने रिपब्लिकन पार्टी के सदस्य हेनरी एल

कांग्रेस द्वारा अधिकांश विधेयक सत्र के पिछले 10 दिनों में ही पारित हो पाते हैं अतः राष्ट्रपति का जेबी वीटो अत्यधिक प्रभावकारी सिद्ध होता है।

निस्सन्देह कांग्रेस राष्ट्रपति द्वारा वीटो किये गये विधेयकों को दो-तिहाई बहुमत से पुनः पारित कर सकती है और विधेयक राष्ट्रपति के हस्ताक्षरों के बिना भी कानून का रूप धारण कर लेता है, परन्तु कांग्रेस द्वारा पुनः पारित किये गये विधेयकों की संख्या इतनी कम है कि वीटो प्रायः प्रभावकारी ही रहता है। उदाहरणार्थ फ्रैंकलिन डी. रूजवेल्ट ने अपने शासनकाल में 631 बार वीटो का प्रयोग किया परन्तु कांग्रेस केवल 9 विधेयकों को ही पुनः पारित कर पायी। कभी कभी राष्ट्रपति के घोर विरोध पर भी कांग्रेस किसी विधेयक को पारित कर देती है जैसाकि 1947 में राष्ट्रपति ट्रूमैन के घोर विरोध पर भी कांग्रेस ने टैफ्ट हार्टले विधेयक पारित किया था।

3 राष्ट्रपति का व्यक्तित्व एवं राष्ट्रीय नेतृत्व—राष्ट्रपति दल और राष्ट्र दोनों की पसन्द होता है। वह केवल दल का ही मार्गदर्शन एवं नेतृत्व नहीं करता बल्कि राष्ट्र का मार्गदर्शन और नेतृत्व भी करता है। जब रूजवेल्ट, आइजनहावर, कैनेडी और जॉनसन जैसे प्रभावशाली राष्ट्रपतियों का प्रभुत्वपूर्ण व्यक्तित्व इनके साथ मिल जाता है तो फिर कोई भी उसका सामना करने की स्थिति में नहीं होता। जैसा कि वुडरो विल्सन ने कहा है कि "एक बार देश की प्रशंसा और विश्वास प्राप्त कर लेने के बाद कोई भी एक शक्ति उसका विरोध नहीं कर सकती, शक्तियों का कोई संयोग भी उसे सरलता से पराजित नहीं कर सकता। उसकी स्थिति देश की कल्पना शक्ति को प्राप्त कर लेती है। वह किसी निर्वाचन क्षेत्र का प्रतिनिधि नहीं होता, वह सब लोगों का प्रतिनिधि होता है जब वह राष्ट्र का नेतृत्व करता है तो उसका दल भी उसका विरोध नहीं कर सकता।"

4 संरक्षण (Patronage)—संरक्षण के रूप में राष्ट्रपति के पास पदों का ऐसा खजाना है जिसका समुचित प्रयोग करके वह कांग्रेस को अपने अनुकूल बना सकता है। राष्ट्रपति प्रतिवर्ष संघीय पदों पर हजारों नियुक्तियाँ करता है। कांग्रेस के सदस्य अपने रिश्तेदारों और राजनैतिक समर्थकों के लिए अधिक से अधिक पदों को प्राप्त करना चाहते हैं। अतः राष्ट्रपति और कांग्रेस के सदस्य एक दूसरे की इच्छाओं की पूर्ति करते रहते हैं। सहयोग देने वाले कांग्रेस के सदस्यों को राष्ट्रपति उदारता से पुरस्कृत करता है और विरोध करने वालों को दण्डित करता है अर्थात् सहयोग देने वाले कांग्रेस सदस्यों द्वारा चाही गयी नियुक्तियाँ राष्ट्रपति कर देता है और वे इसके बदले में राष्ट्रपति द्वारा चाहे गये विधेयकों को पारित कर देते हैं। संक्षेप में, संरक्षण के माध्यम से राष्ट्रपति कांग्रेस के विधायी कार्यक्रम पर छाया रहता है और उससे वांछित विधेयकों को पारित करवा लेता है।

5 प्रशासनिक लॉबीइंग (Administrative Lobbying)—कार्यपालिका कांग्रेस से निरन्तर सम्पर्क बनाये रखती है। प्रत्येक विभाग और प्रमुख अभिकरणों

**B विधायी क्षेत्र—1** विधायी क्षेत्र मे अमरीकी राष्ट्रपति की शक्ति ब्रिटिश प्रधान मन्त्री की शक्ति से निबल होती है। इसका मूल कारण यह है कि अमरीकी राष्ट्रपति, अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली और शक्ति पृथक्करण की व्याख्या के कारण काग्रेस से पृथक होता है, वह उसका सदस्य नही होता, वह उसका नेतृत्व नही करता। वहा दलीय सगठन इतने ढीले है कि राष्ट्रपति अपने दल के सदस्यो को नियन्त्रित एव अनुशासित रखने मे पूर्णत सफल नही होता। यही कारण है कि राष्ट्रपति को काग्रेस से वाछित विधेयक को पारित कराने के लिए उसके सदस्यो से अनुनय, समझौता या सौदेबाजी करनी पडती है। लॉस्की ने ठीक लिखा है कि राष्ट्रपति नीति का आरम्भ कर सकता है, उस पर नियन्त्रण नही रख सकता, वह उसके पक्ष मे तर्क दे सकता है, धमकी दे सकता है, खुशामद कर सकता है, समझा बुझा सकता है परन्तु वह सदैव काग्रेस से बाहर है और एक ऐसी इच्छा के अधीन है जिस पर उसका कोई नियन्त्रण नही होता।"

दूसरी ओर, विधान के क्षेत्र मे ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की स्थिति न केवल सुदृढ होती है बल्कि एकाधिकार की होती है। वह कॉमन सभा का सदस्य ही नही होता बल्कि वह उसमे बहुमत दल का नेता भी होता है। अत वह सदन का विधायी नेतृत्व ही नही करता बल्कि सदन के कुल समय का 9/10 भाग सरकारी कामकाज के निपटाने मे ही व्यतीत हो जाता है, जब तक प्रधानमन्त्री की पीठ पर बहुमत का हाथ रहता है वह मनमानी कर सकता है, सदन से किसी भी प्रकार का विधेयक पारित करवा सकता है। वह राष्ट्र का राजनैतिक नेता होता है। अत वह समय से पूर्व इस बात की घोषणा कर सकता है कि कौन-कौन से कानून पारित होगे कौन कौन सी सधिया की जायेंगी और कौन कौन से कर लगाए जायेंगे। अमरीकी राष्ट्रपति इस प्रकार घोषणायें नही कर सकता।

**2 विधानमण्डल के अधिवेशन**—विधान मण्डल के अधिवेशन बुलाने, उसका सत्रावसान करने अथवा उसका विघटन करने मे भी अमरीकी राष्ट्रपति और ब्रिटिश प्रधान मन्त्री की शक्तियो मे अन्तर है। जहा अमरीकी राष्ट्रपति काग्रेस के सामान्य अधिवेशन नही बुला सकता और उसे समय से पहले विघटित नही कर सकता वहा ब्रिटेन मे ससद की पूरी कार्यवाही पर प्रधान मन्त्री का पूर्णनियन्त्रण होता है। प्रधान मन्त्री के परामर्श पर ही कॉमन सभा के अधिवेशनो को बुलाया जाता है और उसका विघटन किया जाता है। यदि आवश्यकता हो तो प्रधानमन्त्री साम्राज्ञी को परामर्श देकर कॉमन सभा को समय से पूर्व भी भग करवा कर नये चुनाव करवा सकता है। अमरीकी राष्ट्रपति आवश्यकता पड़ने पर काग्रेस के केवल विशेष अधिवेशन बुला सकता है। वह काग्रेस को समय से पूर्व भग नही कर सकता।

करता है, कुछ विधायी शक्तियों का प्रयोग वह अपनी स्थिति के कारण करता है और कुछ वह अपने प्रतिनिधि स्वरूप के कारण करता है।

B राष्ट्रपति को प्रभावित करने वाली कांग्रेस की शक्तियाँ—निस्सन्देह कांग्रेस की विधान प्रक्रिया पर राष्ट्रपति का व्यापक और प्रभावशाली शक्तियाँ प्राप्त है परन्तु इसका यह अर्थ कदापि नहीं कि कांग्रेस की शक्तियां न्यून है और राष्ट्रपति उसकी उपेक्षा कर सकता है। निस्सन्देह कांग्रेस की शक्ति 535 सदस्यों (सीनेट क 100 सदस्य और प्रतिनिधि सदन के 435 सदस्य) मे विभाजित होने से कम प्रतीत होती है परन्तु उनकी "सामूहिक शक्ति" जबकि जॉन एफ कैनेडी ने कहा है, "वास्तविक है।" कांग्रेस के सहयोग और समर्थन के बिना राष्ट्रपति की शक्तियां 'शक्ति का प्रतिबिम्ब मात्र बन कर रह जायेंगी।" व्यक्तियों और बजट को अस्वीकार करके कांग्रेस राष्ट्रपति को निष्क्रिय बना सकती है और उसकी योजनाओं को विफल कर सकती है।

राष्ट्रपति जिसे प्रस्तावित करता है कांग्रेस उसे नष्ट कर सकती है। कांग्रेस की जाच और महाभियोग की शक्तियां उच्छृखल राष्ट्रपति और अकुशल प्रशासन दोनों को नियन्त्रित कर सकती है।

कांग्रेस मुख्यत निम्न साधनों से राष्ट्रपति को प्रभावित एव नियन्त्रित करती है—

1 वीटो को रद्द करने की शक्ति—जिन विधेयकों पर राष्ट्रपति वीटो का प्रयोग करता है कांग्रेस उन्हे दो तिहाई बहुमत से पुन पारित करके कानून का रूप दे सकती है।

2 नियुक्तियो एव सन्धियों के अनुसमर्थन की शक्ति—राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्तियों और सन्धियों का अनुसमर्थन करके कांग्रेस राष्ट्रपति की घरेलू एव विदेश नीति पर नियन्त्रण रख सकती है। सीनेटोरियल शिष्टाचार की प्रथा ने राष्ट्रपति की नियुक्ति सम्बन्धी भावी शक्ति को सीनेट को हस्तान्तरित कर दी है क्योंकि कोई भी सीनेटर, जिसके राज्य में कोई नियुक्ति की जा रही है यह कह कर नियुक्ति को रोक सकता है कि वह उसे 'निजी रूप से अप्रिय' है।

3 वित्त पर नियन्त्रण—राष्ट्रीय वित्त प्रशासन की जीवन रेखा है और इस पर कांग्रेस का नियन्त्रण होता है। कांग्रेस की अनुमति के बिना न तो कोई पाई खर्च की जा सकती है और न राजस्व के रूप मे किसी पाई का एकत्रित किया जा सकता है। अत राष्ट्रपति को कांग्रेस को वित्त के लिए रिझाना पड़ता है।

4 प्रशासनिक नीतियों को प्रभावित करने की शक्ति—कांग्रेस प्रशासन की नीतियों को निरन्तर प्रभावित ही नहीं करती बल्कि उन्हे स्वरूप भी प्रदान करती है। उदाहरणत किसी सगठन की रचना को स्वीकृत करते समय कांग्रेस उसके सचालन हेतु कुछ निर्देशो, शर्तो एव सिद्धान्तो की व्यवस्था करती है। कांग्रेस

धान, काग्रेस की नविधियो, न्यायिक व्याख्याओ, प्रथाओ आदि स प्राप्त करता है वहा ब्रिटिश प्रधान मन्त्री अपनी शक्तियो को केवल सवैधानिक परम्पराओं से ही प्राप्त करता है, उसके पास कोई मौलिक शक्तिया नहीं, मौलिक शक्तिया केवल साम्राज्ञी के पास है।

**E निर्वाचन बनाम नियुक्ति**—अमरीकी राष्ट्रपति का निर्वाचन सिद्धान्त निर्वाचक मण्डल द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से होता है परन्तु व्यवहार मे वह प्रत्यक्ष अमरीकी जनता द्वारा निर्वाचित होता है। वस्तुत अमरीका म राष्ट्रीय स्तर पर राष्ट्रपति मात्र ही एक ऐसा पद है जिसका निर्वाचन जनता द्वारा होता है, अन्य सब निर्वाचित पदाधिकारियो का निर्वाचन क्षेत्रीय या जिला स्तर पर होता है।

दूसरी ओर, ब्रिटिश प्रधान मन्त्री का निर्वाचन राष्ट्रीय स्तर पर नहीं होता। उसका निर्वाचन एक निर्वाचन क्षेत्र से होता है। निर्वाचित होने के बाद भी उसकी नियुक्ति सिद्धाततः साम्राज्ञी द्वारा की जाती है।

**F दलीय नियन्त्रण मे अन्तर**—अमरीका मे राष्ट्रपति अपने दल का एक प्रमुख नेता होता है और राष्ट्रीय सम्मेलन मे पार्टी द्वारा नामाकित होने और राष्ट्रपति बनने तथा उसके बाद भी वह उसका नेता बना रहता है। परन्तु इस पर भी दल के सगठन और उसके सदस्यो पर उसका नियन्त्रण पूर्ण नहीं होता। वहा दल के स्थानीय नताओ और निजी समूहो का प्रभाव अत्यधिक रहता है। वहा जिले के मतदाताओ की भूमिका भी महत्त्वपूर्ण है। यही कारण है कि वहा दल के सगठन ढीले होते है। राष्ट्रपति अपने दल के काग्रेस सदस्यो को भी अपना सरक्षण की शक्तियो और तरफदारियो द्वारा ही अपने पक्ष म रख सकता है। अनेक बार पार्टी के काग्रेस सदस्य ही उसकी नीतियो की कड़ी आलोचना करते हैं। उदाहरणत वाटरगेट काण्ड के मुद्दे पर राष्ट्रपति निक्सन की रिपब्लिकन पार्टी के काग्रेस सदस्यो ने इतनी आलोचना की थी कि उसे 1974 मे अपने पद से ही त्यागपत्र देना पड़ा।

दूसरी ओर, ब्रिटिश प्रधान मन्त्री का अपने दल के ससद सदस्यो पर पूरा नियन्त्रण होता है। दल के किसी सदस्य के लिए उसकी उपेक्षा या दलीय नीतियों की अवहेलना अथवा सचेतको की उल्लघना करने का साहस नही होता क्योकि ऐसा करना उसके लिए राजनीतिक मृत्यु का निमन्त्रण होता है। दलीय एकता, अनुशासन और सुदृढता ही ब्रिटिश प्रधान मन्त्री को शक्तिशाली बनाने म सहायक है।

**B अमरीकी राष्ट्रपति और ब्रिटिश साम्राज्ञी**

अमरीकी राष्ट्रपति और ब्रिटिश साम्राज्ञी म केवल एक समानता को छोड़ कर अन्य कोई समानता नही अर्थात दोनो अपने-अपने राज्य के राज्याध्यक्ष हैं। दोनो अपने अपने राज्य के औपचारिक प्रधान हैं और औपचारिक कार्यों को सम्पन्न करते है अर्थात् दोनों राज्य के प्रतिष्ठित मेहमानो का स्वागत करते है, दूसरे देशों

सहयोग पर शासन की सफलता निर्भर करती है। एस ई फाइनर ने ठीक कहा है कि 'दोनों की शक्तियां एक बैंक नोट के दो तरफों के समान है जो एक-दूसरे के बिना व्यर्थ है।" दोनों एक दूसरे की उपेक्षा नहीं कर सकते।

'अमरीकी राष्ट्रपति ब्रिटिश साम्राज्ञी और प्रधानमन्त्री दोनों से कुछ कम और कुछ अधिक है।"

लास्की के उपयुक्त कथन के दो पहलू है (i) अमरीकी राष्ट्रपति ब्रिटिश साम्राज्ञी से कुछ कम और कुछ अधिक है और (ii) वह ब्रिटिश प्रधान मन्त्री से भी कुछ कम और कुछ अधिक है। इन दोनों पहलुओं की विस्तृत व्याख्या निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत की जा सकती है—

## A अमरीकी राष्ट्रपति और ब्रिटिश प्रधानमन्त्री

अमरीकी राष्ट्रपति और ब्रिटिश प्रधानमन्त्री दोनों की शक्तियां इतनी अधिक व्यापक और बहुमुखी है कि इस बात का निर्धारण करना कठिन है कि दोनों में से कौन अधिक शक्तिशाली है। दोनों अपने अपने देश में शासन के प्रधान है, दोनों अपने-अपने देश की विदेश नीति के प्रमुख सचालक और अन्तर्राष्ट्रीय मुद्दों पर राष्ट्र के प्रमुख वक्ता है, दोनों की कानून तथा बजट निर्माण में महत्वपूर्ण भूमिका है, दोनों किसी न किसी प्रमुख राजनीतिक दल के नेता होते है, दोनों जन प्रतिनिधि है, आदि। दोनों की इन समानताओं के कारण ही लेखकों के लिए यह निर्धारित करना कठिन है कि दोनों में कौन अधिक शक्तिशाली है। यदि कार्यपालिका क्षेत्र में अमरीकी राष्ट्रपति ब्रिटिश प्रधान मन्त्री से अधिक शक्तिशाली प्रतीत होता है तो विधायी, वित्तीय, विदेश नीति और दलीय नतृत्व में ब्रिटिश प्रधान मन्त्री अमरीकी राष्ट्रपति से अधिक शक्तिशाली प्रतीत होता है। जहां रेम्जे म्यूर और ओगन जैसे लेखकों के लिए ब्रिटिश प्रधानमन्त्री अमरीकी राष्ट्रपति से अधिक शक्तिशाली है वहां मुनरो, ब्रॉग और स्ट्रांग जैसे लेखकों के लिए अमरीकी राष्ट्रपति अधिक शक्तिशाली है। लॉस्की का यह मत है कि 'कोई ऐसी विदेशी संस्था नहीं जिसकी मौलिक रूप से अमरीकी राष्ट्रपति से तुलना की जा सके।" वर्तमान समय में, जैसा कि सिडनी हेमन ने कहा है कि अमरीकी राष्ट्रपति के पद का प्रभाव "विश्वव्यापी" है। इसके बाद भी लॉस्की का यह कथन सत्य के अधिक निकट है कि "अमरीका का राष्ट्रपति सम्राट से कुछ कम और कुछ अधिक है, वह प्रधान मन्त्री से भी कुछ कम और कुछ अधिक है। इस पद का जितना ध्यानपूर्वक अध्ययन किया जाता है उसका अनोखा स्वरूप प्रकट होता है।"

अमरीकी राष्ट्रपति और ब्रिटिश प्रधान मन्त्री की शक्तियों के अन्तर को निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

A कार्यपालिका क्षेत्र—कार्यपालिका क्षेत्र में अमरीकी राष्ट्रपति की शक्तियां ब्रिटिश प्रधान मन्त्री से अधिक ही नहीं बल्कि उसकी स्थिति भी सुदृढ़ है। जबकि

की नेता या सदस्य नहीं होती। अतः वह समाज के सभी वर्गों की श्रद्धा की पात्र है। मजदूर वर्ग भी साम्राज्ञी के पद को समाप्त करना नहीं चाहता। साम्राज्ञी के लिए केवल राष्ट्रीय हित ही सर्वोपरि होता है।

दूसरी ओर, अमरीकी राष्ट्रपति का पद एक निर्वाचित पद है। उसका निर्वाचन दलीय आधार पर होता है। अतः वह दलीय भावनाओं से ओत प्रोत होता है। वह एक राष्ट्रीय नेता हो सकता है ब्रिटिश साम्राज्ञी की भांति नहीं हो सकता। यही कारण है कि जब कभी राष्ट्रपति संविधान की धाराओं के विपरीत आचरण करता है तो उसे महाभियोग द्वारा दण्डित किया जा सकता है। जहाँ ब्रिटिश साम्राज्ञी राष्ट्रमण्डल का प्रतीक है वहाँ अमरीकी राष्ट्रपति इस गौरव को कभी प्राप्त नहीं कर सकता।

स्पष्ट है कि अमरीकी राष्ट्रपति ब्रिटिश प्रधानमन्त्री और ब्रिटिश साम्राज्ञी दोनों से कुछ कम और कुछ अधिक है।

## केबिनेट
## (Cabinet)

"केबिनेट बिरले ही योग्य व्यक्तियों का समूह होती है।"

—डेविड एफ हाउसटन

**परिचय अथवा विकास**—अमरीकी संविधान में 'केबिनेट' शब्द का उल्लेख नहीं किया गया। संविधान के अनुच्छेद II के खण्ड 2 में केवल इस बात की व्यवस्था की गयी है कि "राष्ट्रपति कार्यपालिका विभागों के प्रमुख पदाधिकारियों से उनके विभागों से सम्बन्धित विषयों के बारे में लिखित परामर्श माँग सकता है।"

अमरीकी संविधान निर्माता ब्रिटिश केबिनेट व्यवस्था से परिचित थे। फिर भी उन्होंने अमरीकी राष्ट्रपति के लिए किसी केबिनेट की व्यवस्था नहीं की। सम्भवतः उनका विश्वास था कि सीनेट, जिसके सदस्यों की संख्या उस समय केवल 26 थी, राष्ट्रपति के परामर्शदाता के रूप में कार्य करेगी। परन्तु जब प्रथम राष्ट्रपति वाशिंगटन ने अमरीका के मूल निवासियों से सम्बन्धित विषयों पर सीनेट, प्रतिनिधि सदन और सर्वोच्च न्यायालय से परामर्श प्राप्त करने की कोशिश की तो उसे निराशा ही हाथ लगी। अतः उसने प्रशासन की जटिल समस्याओं पर विचार-विमर्श करने हेतु प्रशासकीय विभागों के प्रधान पदाधिकारियों की नियमित बैठकें बुलाना शुरू कर दिया। इन बैठकों को 1793 में पहली बार केबिनेट का नाम दी गयी थी। तब से अब तक प्रशासन के प्रधान पदाधिकारियों की सामान्य बैठकों को केबिनेट की संज्ञा दी जाती है। इस तरह अमरीका की केबिनेट ब्रिटेन की केबिनेट की भांति विकास का परिणाम है और इसका कोई वैधानिक आधार नहीं। जैसाकि विलियम होवर्ड टाफ्ट ने कहा है कि "केबिनेट राष्ट्रपति की केवल

स्टिमसन और फ्रैंक नोक्स को केबिनेट मे शामिल किया था । दूसरे, केबिनेट सदस्यो पर राष्ट्रपति का पूर्ण नियन्त्रण होता है । वे पूर्णत उसके अधीन होते है और उसके प्रासाद पर्यन्त अपने पद पर बने रहते है । राष्ट्रपति को केबिनेट के किसी सदस्य को पदच्युत करने म अधिक कठिनाई नही होती । उदाहरणत राष्ट्रपति आर्थर ने ब्लेन को और विलसन ने ब्रायन को बिना किसी कठिनाई के पदच्युत कर दिया था । तीसरे अमरीकी केबिनेट की स्थिति एक अधीनस्थ निकाय की है । यह एक "सहकर्मियो की समिति नहीं, इसको कोई स्वतन्त्र शक्तियाँ नहीं इसको कोई स्वतन्त्र प्रतिष्ठा नहीं ।" यह राष्ट्रपति का परिवार है । इसके सदस्य राष्ट्रपति की आज्ञाओ का पालन उसी प्रकार करते हैं जिस प्रकार दरबारी रोम के सम्राट और रूस के जारो की आज्ञाओ का पालन करते थे । चौथे, अमरीकी केबिनट म ब्रिटिश केबिनेट की भाँति मस्तिष्को का सयोग नहीं होता । उसके सदस्य न सयुक्त भावना से सोचते एव काय करते है और न सयुक्त उत्तरदायित्व को धारण करते हैं । उदाहरणत राष्ट्रपति हार्डिंग के काल म टेन काण्ड का रहस्योद्घाटन होने पर उसकी केबिनेट के दो सदस्यो को त्यागपत्र देना पडा और एक को कारावास का दण्ड दिया गया परन्तु केबिनट के अन्य सदस्यो पर इसका कोई प्रभाव नही हुआ । दूसरे शब्दो मे, अमरीकी केबिनेट के सदस्यो की पदच्युति अथवा त्याग पत्र राष्ट्रपति की राजनीतिक स्थिति पर कोई प्रतिकूल प्रभाव नही डालता । पाँचवें, अमरीकी केबिनेट की बैठकें नियमित रूप से होती है परन्तु उसकी कार्यसूची राष्ट्रपति तैयार करता है । राष्ट्रपति इस बात का निर्धारण करता है कि किस विषय पर विचार विमर्श किया जाय और विचार विमर्श करके किस मत को स्वीकार किया जाय अथवा अस्वीकार किया जाय । अन्तिम निर्णय राष्ट्रपति का होता है केबिनेट का नहीं ।

दूसरी ओर, ब्रिटिश प्रधान मन्त्री केबिनेट की रचना करने म स्वतन्त्र नही । वह उसके सदस्यो को मनमाने ढग से पदच्युत नही कर सकता । प्रथम, प्रधानमंत्री मन्त्रिमण्डल का स्वामी नही । वह "समान वालो मे प्रथम है ।" मन्त्रिमण्डल के सदस्य उसके सहकर्मी है उसके सेवक नही । दूसरे, मन्त्रिमण्डल के निर्णय प्रधान मन्त्री के निर्णय नही होते वे बहुमत के निर्णय होते है । मन्त्रिमण्डल की बैठको की काय-सूची पहले से निश्चित होती है । उसकी बैठको की काय प्रणाली निश्चित होती है और उसकी बैठको का रिकार्ड रखा जाता है । तीसरे, प्रधान मन्त्री मन्त्रिमण्डल की रचना करने मे भी स्वतन्त्र नही । उसे मन्त्रिमण्डल म दल के महत्त्वपूर्ण सदस्यो को शामिल करना पडता है । दल के महत्त्वपूर्ण सदस्यो की उपेक्षा या उनकी पदच्युति प्रधान मन्त्री के लिए राजनीतिक खतरा पैदा कर सकती है । चौथे ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप से काय करता है । उसके सदस्य इकट्ठे तैरते और इकट्ठे ही डूबते हैं । वहा एक सबके लिए और सब एक के लिए होता है । एक के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव सारे मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव समझा जाता है ।

केबिनेट सदस्यों के नामांकन में मूल विचार "उपयुक्तता" का होता है। फिर भी राष्ट्रपति के मस्तिष्क पर अनेक प्रकार के दबाव कार्य करते हैं। राष्ट्रपति को भौगोलिक क्षेत्रों, बडे-बडे राज्यों, वर्गों, धार्मिक और आर्थिक समूहों विशेष ज्ञान और अनुभव की आवश्यकताओं, दल के प्रमुख गुटों, निजी वफादारियों अर्थात निर्वाचन में मित्रों एवं सहभागियों से प्राप्त सहायता आदि को सन्तुष्ट एवं सम्मानित करना होता है। मुनरो ने ठीक लिखा है कि "केबिनेट एक रंगबिरंगा समूह होता है जिसकी रचना में भूगोल, मेल मिलाप, समझौता, कृतज्ञता, राजनीतिक रणनीति प्रशासनिक क्षमता, निजी घनिष्ठता और शुद्ध अकर्मण्यता या संयोग न्यूनाधिक मात्रा में भूमिका अदा करते हैं।"

केबिनेट सदस्यों पर राष्ट्रपति का नियन्त्रण पूर्ण होता है। वे पूर्णत उसके अधीन होते हैं और उसके प्रसाद पर्यन्त अपने पद पर बने रहते हैं। जब कभी केबिनेट का कोई सदस्य अकुशल सिद्ध होता है या वह अपने कार्यों की उपेक्षा करता है या राष्ट्रपति के प्रति उसकी भक्ति में सन्देह उत्पन्न होता है या किसी विषय पर राष्ट्रपति से मनमुटाव हो जाता है तो उसे तत्काल त्यागपत्र देना पड़ता है या राष्ट्रपति उसे पदच्युत कर देता है। केबिनेट का कोई सदस्य चाहे कितना ही शक्तिशाली या महत्त्वपूर्ण क्यों न हो राष्ट्रपति को उसे पदच्युत करने में तनिक कठिनाई नहीं होती। उदाहरणत राष्ट्रपति आर्थर ने ब्लेन को और विल्सन ने ब्रायन को बिना किसी कठिनाई के पदच्युत कर दिया था। ओगन ने ठीक लिखा है कि "हवा का जो झोंका किसी व्यक्ति को नियुक्त कर सकता है वही झोंका उसे पदच्युत भी कर सकता है।"

केबिनेट के पद पूर्णत राष्ट्रपति के अधीन हैं इसीलिए उन्हें जीवन वृत्ति (Career) के रूप में नहीं लिया जा सकता। जैसाकि लॉस्की ने कहा है कि केबिनेट का पद "जीवन वृत्ति में एक विराम है।" यही कारण है कि केबिनेट से सेवा निवृत्त होने के बाद उसके सदस्य विस्मृत या अज्ञात हो जाते हैं।

**बैठकें एवं कार्य सूची**—राष्ट्रपति केबिनेट की बैठकें आयोजित करता है। राष्ट्रपति इन बैठकों की अध्यक्षता करता है। केबिनेट की नियमित बैठकें सप्ताह में एक बार शुक्रवार को दोपहर दो बजे आयोजित की जाती हैं। आपात स्थिति में या आवश्यकता पड़ने पर केबिनेट की विशेष बैठकें अल्प सूचना पर बुलाई जा सकती हैं। इन बैठकों में राष्ट्रपति उपराष्ट्रपति तथा प्रशासन के अन्य प्रमुख पदाधिकारियों को उपस्थित होने के लिए निमन्त्रण दे सकता है।

राष्ट्रपति केबिनेट बैठकों की कार्यसूची तैयार करता है। वही ही इस बात का निर्धारण करता है कि किस विषय पर कब, कितना और किस सीमा तक विचार विमर्श किया जायगा। बैठकों की कार्यप्रणाली अत्यधिक सरल है। यद्यपि केबिनेट का एक सचिवालय है परन्तु बैठकों का ब्यौरा नहीं रखा जाता, अतएव

3 वित्त बजट—बजट को विधानमण्डल से स्वीकृत कराने में भी अमरीकी राष्ट्रपति की स्थिति ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की स्थिति से निर्बल है। अमरीका में बजट राष्ट्रपति की देखरेख में बजट ब्यूरो द्वारा तैयार किया जाता है, परन्तु काग्रेस उसमें हेर फेर कर सकती है; राष्ट्रपति द्वारा प्रस्तुत योजनाओं में कटौती कर सकती है अथवा किसी मद के लिए धनराशि देने से इन्कार कर सकती है अथवा अपनी ओर से किसी योजना को जोड कर उसके लिए धनराशि स्वीकृत कर सकती है। इस तरह राष्ट्रपति अपनी योजनाओं की कार्यान्विति के लिए काग्रेस पर निर्भर करता है।

दूसरी ओर, ब्रिटिश प्रधान मन्त्री को बहुमत के आधार पर, संसद से बजट को पारित करवाने में किसी कठिनाई का सामना नही करना पडता। ब्रिटेन में बजट वस्तुत ट्रेजरी द्वारा तैयार किया जाता है और उसे सदन में वित्त मन्त्री द्वारा ही प्रस्तुत किया जाता है। बजट वैसा ही पारित हो जाता है जैसाकि उसे प्रस्तुत किया जाता है। जब तक प्रधानमन्त्री अथवा मन्त्रिमण्डल बजट की कुछ मदों में स्वय परिवर्तन करने के लिए राजी न हो जायें तब तक बजट में परिवर्तन सम्भव नहीं होता।

C नियुक्तियों एव सन्धियां करने की शक्ति में अन्तर—नियुक्तियों और सन्धियों के क्षेत्र में भी अमरीकी राष्ट्रपति और ब्रिटिश प्रधान मन्त्री की शक्तियों में अन्तर है। अमरीका में नियुक्तियों पर राष्ट्रपति का एकाधिकार नहीं, इसमें सीनेट भी साझेदार है। राष्ट्रपति उच्च पदों पर नियुक्तियां सीनेट के परामर्श और सहमति से ही कर सकता है। सीनेटोरियल शिष्टाचार की प्रथा ने राज्यों में निम्न सघीय पदों पर की जाने वाली नियुक्ति की शक्ति को सीनेटरों के हाथों में हस्तान्तरित कर दिया है। जैसाकि मुनरो ने कहा है कि "राष्ट्रपति के पास नियुक्ति सम्बन्धी आधी शक्ति है, शेष सीनेट के पास है।" इसी तरह दूसरे देशों से सन्धियां करने की राष्ट्रपति की शक्ति भी पूर्ण नहीं। राष्ट्रपति सन्धि के लिए दूसरे देशों से वार्तायें कर सकता है परन्तु जब तक सीनेट अपने तीन-चौथाई बहुमत से उसे स्वीकृत नहीं करती वह लागू नहीं की जा सकती। सीनेट राष्ट्रपति द्वारा की गई सन्धियों को अस्वीकार भी कर सकती है जैसाकि सीनेट ने 1919 की वर्साय सन्धि को अस्वीकार कर दिया था।

दूसरी ओर, प्रधान मन्त्री की नियुक्तियां और सन्धियां करने की शक्ति पर कोई सवैधानिक प्रतिबध नही। यद्यपि सिद्धान्तत ब्रिटेन में सारी नियुक्तियां साम्राज्ञी द्वारा की जाती है परन्तु व्यवहार में उस शक्ति का प्रयोग प्रधान मन्त्री करता है।

D शक्तियों का स्रोत—अमरीकी राष्ट्रपति और ब्रिटिश प्रधान मन्त्री की शक्तियों के स्रोत में अन्तर है। जहा अमरीका राष्ट्रपति अपनी शक्तियां को सवि

ब्रिटिश केबिनेट है। वह राष्ट्रपति के निजी सहयोगियों की जमात है, वह राष्ट्रपति का परिवार है, उसके सदस्य राष्ट्रपति परिवार के सदस्य हैं, वह मूल नहीं छाया (Shadow) मात्र है, मूल तो राष्ट्रपति है जो उसका स्वामी है। जैसाकि ब्रोगन ने कहा है कि राष्ट्रपति "अपने विभागों के प्रधानों का शासक होता है।" इसके सदस्य जैसाकि ब्राइस ने कहा है, 'राष्ट्रपति की आज्ञाओं का पालन उसी प्रकार करते हैं जिस प्रकार दरबारी रोम के सम्राट और रूस के जारों की आज्ञाओं का पालन करते थे। राष्ट्रपति विलसन उन्हें "कार्यपालिका के नौकर' (Office Boys) और राष्ट्रपति ग्रान्ट उन्हें द्वितीय श्रेणी के लेफ्टिनेन्ट (Second Lieutenants) समझता था।

2 **परामर्श की बाध्यकारिता का अभाव**—केबिनट की बैठकें राष्ट्रपति के निमन्त्रण पर बुलाई जाती हैं। उनमें उन्हीं विषयों पर विचार विमर्श होता है जिन पर राष्ट्रपति विचार विमर्श करना चाहता है। अन्तिम निर्णय वही होते हैं जो राष्ट्रपति चाहता है। राष्ट्रपति चाहे तो केबिनेट के मत या निर्णय को मान्यता प्रदान करे, चाहे ना उसका आंशिक अनुसरण करे और चाहे तो उसकी पूर्ण उपेक्षा कर दे। उदाहरणात एक बार राष्ट्रपति अब्राहम लिंकन किसी विषय पर अपने सचिवों से विचार विमर्श कर रहे थे। जब उस विषय पर मतदान लिया गया तो सातों सचिवों ने विषय के विपक्ष में मत दिया परन्तु लिंकन स्वयं उसके पक्ष में थे। अत उन्होंने विचार-विमर्श का यह कह कर समाप्त कर दिया कि "सात मत विपक्ष में हैं, परन्तु एक मत पक्ष में है अत एक की जीत होती है।" इस उदाहरण से स्पष्ट है कि केबिनेट के सर्वसम्मत निर्णय भी राष्ट्रपति पर बाध्यकारी नहीं होते।

3 **सयुक्त उत्तरदायित्व का अभाव**—अमरीकी केबिनट में संयुक्त उत्तरदायित्व का अभाव है। उसके सदस्यों में सयुक्त मस्तिष्क और सयुक्त कार्य करने की इच्छा का भी अभाव है। जैसाकि लॉस्की ने कहा है कि "अमरीकी केबिनट में ब्रिटिश केबिनेट की भांति मस्तिष्कों का सयोग नहीं होता।" उसके सदस्य न सयुक्त भावना से सोचते है एवं कार्य करते है। और न सयुक्त उत्तरदायित्व को धारण करते हैं। उदाहरणत राष्ट्रपति हार्डिंग के काल में तेल काण्ड का रहस्योद्घाटन होने पर उसकी केबिनेट के दो सदस्यों को त्याग-पत्र देना पड़ा और एक को कारावास का दण्ड दिया गया परन्तु केबिनेट के अन्य निर्दोष सदस्यों पर इसका कोई प्रभाव नहीं हुआ। ब्रिटेन में जहा केबिनेट का सयुक्त उत्तरदायित्व होना है मन्त्री एक साथ तैरते और एक साथ डूबते हैं।

4 **न्यून उपयोगिता**—केबिनेट की उपयोगिता में निरन्तर ह्रास हुआ है। प्रथम यह प्रशासन में समन्वय उत्पन्न करने में असफल रही है क्योंकि केबिनेट के सदस्य केबिनेट की बैठकों में प्रशासनिक विषयों पर मित्रताओं को दूर करने के स्थान पर सीधे राष्ट्रपति से सम्पर्क बनाये रखना अधिक लाभकारी समझते हैं। दूसरे राजनीतिक शक्ति के स्रोत के रूप में इसका कोई उपयोग नहीं क्योंकि इसके सदस्य

के राजदूतों के प्रमाणपत्रो को स्वीकार करते हैं, राष्ट्र के वीरो का सम्मान करते है, राष्ट्र का मूर्तिमान करते है, राष्ट्र की उपलब्धियो का निरीक्षण करते हैं, राष्ट्र के "आडम्बरी जीवन" को अभिव्यक्ति करते है तथा राष्ट्र की एकता, शक्ति और गौरव का प्रतिनिधित्व करते है।

उपर्युक्त समानताओ के बावजूद अमरीकी राष्ट्रपति और ब्रिटिश साम्राज्ञी मे कुछ निम्न अन्तर है—

**1 औपचारिक बनाम वास्तविक प्रधान**—ब्रिटन मे साम्राज्ञी ससदात्मक शासन प्रणाली की अध्यक्ष होने से नाममात्र की प्रधान है। यद्यपि सिद्धान्तत शासन की सारी शक्तिया उसके पास है परन्तु व्यवहार मे उनका प्रयोग प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिमण्डल करता है। इसी कारण ब्रिटिश साम्राज्ञी को ध्वजमात्र, स्वर्णिम शून्य, रबर की मोहर आदि की सज्ञा दी जाती है। ब्रिटिश साम्राज्ञी की अपनी कोई इच्छा नही होती, वह अपनी इच्छा से किसी व्यक्ति को मन्त्रिमण्डल का सदस्य नही बना सकती और न ही वह किसी को पदच्युत कर सकती है। वह मन्त्रिमण्डल को किसी अमुक निर्णय को स्वीकार करने या अस्वीकार करने के लिए नहीं कह सकती, यद्यपि वह उसे परामर्श, प्रोत्साहन या चेतावनी दे सकती है। साम्राज्ञी अपने कार्यों के लिए स्वय उत्तरदायी नही, उसके कार्यों के लिए मन्त्रिमण्डल उत्तरदायी है। साम्राज्ञी स्वय कोई गलती नही करती, इसलिए वह किसी को गलत कार्य करने के लिए कह नहीं सकती। ब्रिटेन मे यह कहावत चरितार्थ है कि "साम्राज्ञी कोई गलती नही करती।" ससद द्वारा पारित विधेयको पर साम्राज्ञी वीटो का प्रयोग कर सकती है। परन्तु सन् 1707 से इस शक्ति का प्रयोग नही किया गया। अत साम्राज्ञी का यह अधिकार प्राय मृत हो गया है।

दूसरी ओर, अमरीका का राष्ट्रपति अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली का अध्यक्ष होने से शासन का वास्तविक प्रधान है। वह अपनी शक्तियो का प्रयोग स्वय करता है। वह अपने कार्यों के लिए स्वय उत्तरदायी है।

उसकी केबिनेट के सदस्य उसके समकक्ष या सहकर्मी नही। वे उसके अधीन है और राष्ट्रपति उनका स्वामी है। वह अपनी केबिनेट के किसी सदस्य को स्वेच्छा से पदच्युत कर सकता है। कांग्रेस द्वारा पारित विधेयकों पर वह वीटो का प्रयोग कर सकता है। उसका वीटो प्राय प्रभावकारी सिद्ध होता है क्योकि उसके द्वारा वीटो किये गये विधेयकों म से कांग्रेस बहुत कम विधेयको को पुन पारित करने म सफल होती है।

**2 वशानुगत बनाम निर्वाचित**—ब्रिटिश साम्राज्ञी का पद वशानुगत होने से साम्राज्ञी लोगो की श्रद्धा, सम्मान और अटूट विश्वास का पात्र है। वह ब्रिटिश समाज के आडम्बर (शान-शौकत) की प्रतीक है। जब साम्राज्ञी बकिंघम महल म होती है तो लोग अपने आपको सुरक्षित समझते है। ब्रिटिश साम्राज्ञी किसी दल

7 सापेक्ष शक्तियां—अमरीकी केबिनेट की शक्तियां सापेक्ष हैं। उसकी शक्तियाँ इस बात पर निर्भर करती है कि राष्ट्रपति का स्वयं का व्यक्तित्व कैसा है और उसकी इच्छा क्या है ? यदि राष्ट्रपति शक्तिशाली होता है और उसका व्यक्तित्व प्रभावपूर्ण होता है तो केबिनेट दुर्बल होती है, यदि राष्ट्रपति दुर्बल होता है और वह सचिवों के परामर्श पर अत्यधिक निर्भर करता है तो केबिनेट शक्तिशाली होती है। उदाहरणतः जैक्सन जैसे राष्ट्रपति केबिनेट बैठकों को अनावश्यक समझते थे, लिंकन स्वयं निर्णय लेते थे और सचिवों को उसकी सूचना देने के लिए केबिनेट की बैठकें बुलाया करते थे। उदाहरणतः दासों की मुक्ति सम्बन्धी निर्णय राष्ट्रपति लिंकन का स्वयं का निर्णय था। विल्सन और रूजवेल्ट केबिनेट सदस्यों को प्रशासक समझते थे नीति के परामर्शदाता नहीं। अपने सचिवों से परामर्श लिये बिना ही वे युद्ध जैसे महत्त्वपूर्ण निर्णयों की घोषणा कर देते थे। अनेक बार सचिवों को सूचनायें समाचार-पत्रों से प्राप्त होती है। कैनेडी केबिनेट बैठकों को 'अनावश्यक और समय की बर्बादी" समझते थे। दूसरी ओर क्लीवलैण्ड, बुचानन, हार्डिंग, कूलिज और निक्सन जैसे ऐसे राष्ट्रपति हुए हैं जो केबिनेट सदस्यों पर अत्यधिक निर्भर करते थे। उदाहरणतः निक्सन काल में विदेश सचिव हेनरी कीसिंगर का महत्त्व अत्यधिक था। अमरीका के चीन के साथ सम्बन्धों में सुधार और यूरोप में देतान्त स्थिति लाने में उसकी भूमिका महत्त्वपूर्ण रही है।

संक्षेप में, अमरीकी केबिनेट की स्थिति वही है जो राष्ट्रपति उसे प्रदान करना चाहता है। उसकी शक्तियां और कार्य क्षेत्र वही है जो राष्ट्रपति उसे देता है और कोई भी राष्ट्रपति, जैसाकि लॉस्की ने कहा है, उसे "एक महान सस्था बनाना नहीं चाहता।"

## अमरीकी और ब्रिटिश केबिनेट में तुलना
## (A Comparison between American & British Cabinets)

अमरीकी और ब्रिटिश केबिनेट की रचना, कार्यप्रणाली, स्थिति, राजनीतिक एकरूपता, उत्तरदायित्व आदि में इतनी अधिक भिन्नतायें है कि उनमें तुलना करना असंगत सा प्रतीत होता है। नामकरण और विकास के दो तत्वों को छोड़कर उनमें अन्य कोई समानता नहीं। दोनों विकास का परिणाम है, दोनों परम्परा पर आधारित है, दोनों कानूनेत्तर और संविधानेत्तर संस्थायें है। जहां अमरीकी संविधान में केबिनेट शब्द का उल्लेख तक नहीं किया गया वहीं ब्रिटेन में पहली बार 1937 के मन्त्री अधिनियम में इसका उल्लेख किया गया था।

अमरीकी और ब्रिटिश केबिनेट की भिन्नताओं को निम्न शीर्षकों में अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 शासन प्रणालियों का अन्तर—अमरीकी केबिनेट अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली पर आधारित है जिसमें कार्यपालिका शक्ति एक व्यक्ति के हाथों में

इच्छा की रचना है। यह एक कानूनोत्तर एवं संविधानोत्तर संस्था है। यह केवल परम्परा पर आधारित है। यदि राष्ट्रपति चाहे तो इसे समाप्त कर सकता है।"

**विभागों की रचना**—कार्यपालिका विभागों की रचना कांग्रेस कानून द्वारा करती है। प्रारम्भ में कांग्रेस ने केवल तीन विभागों—विदेश, वित्त और युद्ध—की रचना की थी। परन्तु वर्तमान समय में कार्यपालिका विभागों की कुल संख्या 12 है। ये हैं विदेश, वित्त, गृह, न्याय, कृषि, श्रम, प्रतिरक्षा, स्वास्थ्य, शिक्षा एवं सामान्य कल्याण, भवन एवं शहरी विकास, यातायात और ऊर्जा।

कार्यपालिका विभागों के प्रधान को सचिव कहते हैं। सभी सचिवों की स्थिति समान है। प्रत्येक सचिव को प्रतिवर्ष 60,000 डालर वेतन के रूप में प्राप्त होते हैं। इसके अतिरिक्त प्रत्येक को कुछ अन्य सुविधायें और नियमानुसार यात्रा भत्ता भी प्राप्त होता है।

**नियुक्ति एवं विमुक्ति**—कार्यपालिका विभागों के प्रधान पदाधिकारियों अर्थात् केबिनेट के सदस्यों की नियुक्ति राष्ट्रपति सीनेट के परामर्श एवं सहमति से करता है। सामान्यतः सीनेट केबिनेट पदों पर नामांकित किये गये व्यक्तियों पर अपनी स्वीकृति प्रदान कर देती है। परन्तु कभी कभी सीनेट इनके नामांकन को भी अस्वीकार कर देती है। यह प्रायः अपवाद ही है जैसाकि ब्राइस ने कहा है कि "केबिनेट के सदस्य राष्ट्रपति के ऐसे महत्वपूर्ण सहायक होते हैं कि सीनेट को उसकी पसन्द के किसी भी व्यक्ति के नामांकन को अस्वीकृत करना केवल अशोभनीय ही नहीं अपितु यदि अस्वीकृत किये गये व्यक्तियों की संख्या अत्यधिक है तो इससे शासन में गतिरोध उत्पन्न होने की सम्भावना होगी।" सन् 1925 में सीनेट ने राष्ट्रपति कूलिज द्वारा न्याय सचिव के पद पर नामांकित किये गये वारेन के नामांकन को अस्वीकार कर दिया था।

राष्ट्रपति केबिनेट का स्वामी है, उसकी रचना करने में वह स्वतन्त्र है—उसकी स्थिति ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की भाँति 'समान वालों में प्रथम' की नहीं होती। जहाँ ब्रिटिश प्रधानमन्त्री, चाहे वह कितना ही शक्तिशाली क्यों न हो, केबिनेट में अपने दल के सदस्यों के अतिरिक्त किसी अन्य सदस्य को शामिल नहीं कर सकता, वहाँ अमरीकी राष्ट्रपति दलीय सम्बन्धों से बंधा हुआ नहीं होता। वस्तुतः अनेक राष्ट्रपतियों ने विरोधी दल के सदस्यों एवं प्रतिद्वन्द्वियों को भी केबिनेट में शामिल किया है। उदाहरणतः 1940 में डेमोक्रेटिक दल के राष्ट्रपति फ्रेंकलिन डी रूजवेल्ट ने रिपब्लिकन दल के सदस्य हेनरी एल स्टिमसन और फ्रेंक नोक्स (Frank Knox) को केबिनेट में शामिल कर उन्हें क्रमशः युद्ध सचिव और नौ-सेना सचिव के पद प्रदान किये थे। इस प्रकार की नियुक्तियाँ राष्ट्रीय एकता के लिए, विशेषकर युद्ध और गृह युद्ध की स्थिति में, अत्यधिक लाभकारी सिद्ध हुई हैं।

अधीनस्थ संस्था है एक परामर्शदात्री संस्था है। यह निजी सहायकों की जमात है सहकर्मियों या समकक्षों की जमात नहीं जिनके साथ राष्ट्रपति को मिल कर काम करना पड़ता है या उनकी सहमति या निर्णयों पर निर्भर करना पड़ता है। यह राष्ट्रपति पर निर्भर करता है कि वह किन विषयों पर केबिनेट से परामर्श लेना चाहता है और परामर्श लेकर वह उसे स्वीकार करना चाहता है या कि अस्वीकार। यहां प्रत्येक विषय और प्रत्येक स्थिति में अन्तिम निर्णय राष्ट्रपति का होता है। केबिनेट का नहीं।

दूसरी ओर, ब्रिटिश केबिनेट एक स्वतन्त्र और शक्तिशाली निकाय है। यह एक अधीनस्थ निकाय नहीं। इसके सदस्य सेवक या परामर्शदाता नहीं। वे सहकर्मी और सहयोगी है। यहां प्रधान मन्त्री की स्थिति "समकक्षों में प्रथम" की है। वह केबिनेट का नेता होता है, स्वामी नहीं। इसके निर्णय प्रधान मन्त्री के निर्णय नहीं होते इसके निर्णय सामूहिक निर्णय होते हैं, बहुमत के निर्णय होते हैं। प्रधान मन्त्री इसके निर्णयों का आदर करता है यद्यपि विशेष परिस्थितियों में वह उनकी उपेक्षा कर सकता है।

4 रचना में अन्तर—अमरीका में राष्ट्रपति केबिनेट के सदस्यों की नियुक्ति सीनेट के परामर्श एवं सहमति से करता है। सामान्यतः सीनेट राष्ट्रपति की इन नियुक्तियों को अस्वीकार नहीं करती यद्यपि वह कभी-कभी ऐसा करती है। दूसरी ओर, ब्रिटेन में केबिनेट सदस्यों की नियुक्ति प्रधान मन्त्री के परामर्श पर साम्राज्ञी करती है।

केबिनेट की रचना करने में अमरीकी राष्ट्रपति ब्रिटिश प्रधान मन्त्री से अधिक स्वतन्त्र है। जहां राष्ट्रपति केबिनेट सदस्यों की नियुक्ति करते समय दलीय सम्बन्धों से बंधा हुआ नहीं होता और वह विरोधी दल के सदस्यों एवं निजी मित्रों को केबिनेट में प्रायः शामिल करता है वहां ब्रिटिश प्रधान मन्त्री, चाहे वह कितना ही शक्तिशाली क्यों न हो वह आपात स्थिति को छोड़ कर, अपने दल के सदस्यों के अतिरिक्त अन्य किसी व्यक्ति को केबिनेट में शामिल नहीं कर सकता। इसके अतिरिक्त प्रधान मन्त्री को अपने दल के महत्त्वपूर्ण व्यक्तियों के दावे को स्वीकार करना पड़ता है और उन्हें केबिनेट में स्थान देना पड़ता है।

5 राजनीतिक एकरूपता में अन्तर—अमरीकी केबिनेट अनेक एवं विविध तत्वों के मिश्रण का परिणाम होती है। यह एक रंगबिरंगा समूह होता है जिसके निर्माण में भूगोल, मेलमिलाप समझौता, कृतज्ञता, राजनीतिक रणनीति, प्रशासनिक क्षमता, निजी घनिष्ठता और शुद्ध अकर्मण्यता या संयोग न्यूनाधिक मात्रा में भूमिका अदा करते हैं। यही कारण है कि अमरीकी केबिनेट के सदस्यों में राजनीतिक विषयों पर विचारों की एकता और संगठन की सुदृढ़ता प्रतिबिम्बित नहीं होती। उसके सदस्यों में सहयोग का निरन्तर अभाव रहता है।

और निर्णयों का कोई रिकार्ड नही रखा जाता। विषयों पर विचार विमर्श अनौपचारिक होता है। केबिनेट के सदस्य विषयों पर अपने भिन्न-भिन्न विचारों को व्यक्त कर सकते हैं परन्तु जब राष्ट्रपति किसी विषय पर अंतिम निर्णय कर लेता है तो सदस्यों को उसके विचारों से सहमत होना पड़ता है और सार्वजनिक रूप से उन्हे अपनी एकता प्रदर्शित करनी पड़ती है। केबिनेट बैठकों की कार्यवाही गुप्त होती है। केवल राष्ट्रपति ही केबिनेट मे हुए विचार विमर्श या निर्णयों के अंश को प्रेस या राष्ट्र के समक्ष प्रस्तुत कर सकता है।

केबिनेट के कार्य—केबिनेट मुख्यतः निम्न प्रकार के कार्यों को करती है—

(i) परामर्श कार्य—केबिनेट का मुख्य कार्य प्रशासनिक कार्यों के निष्पादन मे राष्ट्रपति की सहायता करना तथा उसे परामर्श देना है।

(ii) प्रशासनिक कार्य—केबिनेट के सदस्य प्रशासनिक विभागों के प्रधान पदाधिकारी होते हैं। अतः उनका कर्त्तव्य है कि वे अपने अधीन विभागों के कार्यों का अधीक्षण एवं निरीक्षण करें, उनसे सम्बन्धित प्रतिवेदनों का अध्ययन करें, मूल मुद्दों को निश्चित करें तथा विभाग सम्बन्धी नीति का निर्धारण करें।

(iii) विधायी कार्य—केबिनेट के सदस्य कांग्रेस के सदस्य नही होते। वे उसके प्रति उत्तरदायी भी नही होते। कांग्रेस उन्हें समय से पहले अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा पदच्युत नही कर सकती। इस पर भी वे कांग्रेस को वांछित सूचनायें प्रदान करते है, उसकी समितियों के समक्ष गवाह के रूप मे उपस्थित होते है तथा प्रशासनिक नीतियों को स्पष्ट करते है तथा उनका समर्थन करते है। वे अपने विभाग से सम्बन्धित नीतियों को आरम्भ करते है उस सम्बन्धित विषयों पर आवश्यकतानुसार विधेयकों को सुझाव देते हैं और उनके प्रारूप को भी तैयार करते है।

(iv) अन्य कार्य—राष्ट्रपति द्वारा प्रदान किये गये कार्यों के अतिरिक्त कांग्रेस अपनी शक्तियों के अधीन केबिनेट के सदस्यों को कुछ कार्य सौंप सकती है, यदि वे संवैधानिक धाराओं के विपरीत नही। राष्ट्रपति कांग्रेस द्वारा केबिनेट सदस्यों को सौंपे गये कार्यों को करने से मना नही कर सकता। सर्वोच्च न्यायालय ने 1838 मे केन्डल बनाम संयुक्त राज्य के मुकदमे मे कहा था कि "पोस्ट मास्टर कांग्रेस के अधिनियम द्वारा सौंपे गये कार्यों को करने से मना नही कर सकता यद्यपि राष्ट्रपति ने उसे ऐसा करने से मना किया है।"

स्थिति—केबिनेट की स्थिति को निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 अधीनस्थ निकाय—अमरीकी केबिनेट एक अधीनस्थ निकाय है। इसका न कोई स्वतन्त्र अस्तित्व है और न इसकी शक्तियों का कोई स्वतन्त्र क्षेत्र। जैसाकि ब्रोगन ने कहा है कि 'केबिनेट सहकर्मियों की समिति नही, न उसकी स्वतन्त्र शक्तियां हैं और न स्वतन्त्र प्रतिष्ठा।" वह उन अर्थों मे सरकार नही जिन अर्थों में

से पूर्व सदस्यो में वितरित किया जाता है । बैठको में कार्यप्रणाली के किन्हीं नियमो का अनुसरण नही किया जाता । राष्ट्रपति जिस विषय पर विचार विमर्श करना चाहता है कर सकता है । विषयो पर मतदान नही होता और निर्णयों को लिपिबद्ध नही किया जाता । अमरीकी केबिनेट का एक सचिवालय है परन्तु वह न मतदान का और न निर्णयो का कोई रिकार्ड रखता है ।

दूसरी ओर, ब्रिटेन मे केबिनेट की बैठको के लिए कार्य-सूची तैयार की जाती है जिसे बैठको से पूर्व सदस्यो मे वितरित किया जाता है । बैठको मे कार्य सूची में दिये गये विषयो पर ही विचार होता है । विषयो पर मतदान होता है और निर्णयों का रिकार्ड रखा जाता है ।

**9 अनौपचारिक केबिनेट का अन्तर**—अमरीका मे औपचारिक केबिनेट उपेक्षित ही नही, बल्कि उसे अनावश्यक भी समझा जाता है । इसके स्थान पर राष्ट्रपति अनौपचारिक केबिनेट से—जिसे रसोई केबिनेट अथवा भीतरी केबिनेट अथवा प्रासाद रक्षक कहा जाता है— परामर्श लेना अधिक लाभकारी समझते हैं। अनौपचारिक केबिनेट राष्ट्रपति के निजी मित्रो एव विश्वासपात्र व्यक्तियों का ऐसा समूह है जिसकी सरकार, या ह्वाइट हाउस मे सरकारी स्थिति हो भी सकती है या नही भी हो सकती । उदाहरणत राष्ट्रपति विल्सन के कर्नल हाउस, रूजवेल्ट के हैरी होपकिन्स आइजनहावर के शर्मन एडम्स, कैनेडी के हावर्ड यू.प. क सदस्य ऐसे ही विश्वासपात्र व्यक्ति थे जिनकी कोई सरकारी स्थिति नही थी परन्तु जो अत्यधिक प्रभावशाली और महत्त्वपूर्ण व्यक्ति थे ।

दूसरी ओर, ब्रिटेन मे अनौपचारिक केबिनेट जसी कोई चीज नही ।

**10 अवधि का अन्तर**—अमरीका म केबिनेट सदस्यो पर राष्ट्रपति का नियन्त्रण पूर्ण होता है । वे उसके अधीन होते है और उसके प्रासाद-पर्यन्त अपने पद पर बने रहते हैं । जब कभी केबिनेट का कोई सदस्य अकुशल सिद्ध होता है या वह अपने कार्यों की उपेक्षा करता है या राष्ट्रपति के प्रति उसकी भक्ति म सन्देह उत्पन्न होता है या किसी विषय पर राष्ट्रपति से मनमुटाव उत्पन्न होता है तो उस सदस्य को तत्काल त्यागपत्र देना पड़ता है या राष्ट्रपति उसे पदच्युत कर देता है । केबिनेट का कोई सदस्य चाहे कितना ही शक्तिशाली क्यो न हो राष्ट्रपति को उसे पदच्युत करने म तनिक कठिनाई नही होती और उसकी पदच्युति राजनीतिक हलचल पैदा नहीं करती । उदाहरणत राष्ट्रपति आर्थर ने ब्लेन को और विल्सन ने ब्रायन को बिना किसी कठिनाई के पदच्युति कर दिया था । अमरीकी केबिनेट के सदस्यों का कोई राजनीतिक आधार नहीं होता । वे जनता के निर्वाचित प्रतिनिधि नहीं होते ।

दूसरी ओर, ब्रिटेन मे प्रधान मन्त्री के लिए किसी सदस्य को मन्त्रिमण्डल से पदच्युत करना सरल नहीं होता क्योंकि प्रत्येक सदस्य के पीछे राजनीतिक दल

पद ग्रहण करते समय अपने साथ राजनीतिक शक्ति के किसी स्वतन्त्र स्रोत को लेकर नहीं आते। इसका मूल कारण यह है कि उनका नामांकन होता है निर्वाचन नहीं होता। तीसरे, ह्वाइट हाउस के निजी स्टाफ, अनौपचारिक केबिनेट (रसोई केबिनेट) और नौकरशाही ने विशेष एवं महत्त्वपूर्ण स्थान ग्रहण कर लिया है जिससे औपचारिक केबिनेट का महत्त्व कम हो गया है।

5 अनौपचारिक (रसोई) केबिनेट—अमरीका में औपचारिक केबिनेट का स्थान अनौपचारिक केबिनेट ने ग्रहण कर लिया है। यही कारण है कि औपचारिक केबिनेट का महत्त्व कम हो गया है और अनौपचारिक केबिनेट का महत्त्व बढ़ गया है। यह अनौपचारिक केबिनेट रसोई केबिनेट (Kitchen Cobinet) अथवा प्रासाद रक्षक (Palace Guards) के नाम से भी जानी जाती है। यह एक मित्रों एवं विश्वास-पात्र व्यक्तियों का समूह है जिनसे राष्ट्रपति परामर्श लेना या विचार विमर्श करना अधिक पसन्द करता है। इसके सदस्य सरकार या ह्वाइट हाउस के पदों पर विद्यमान हो भी सकते हैं या नहीं भी हो सकते हैं अर्थात् उनकी कोई सरकारी स्थिति हो भी सकती है और नहीं भी हो सकती है। जैक्सन, विल्सन फ्रैंकलिन डी रूजवैल्ट, डवाइट आइजनहावर, कैनेडी जैसे राष्ट्रपतियों ने इस अनौपचारिक केबिनेट के सदस्यों का अत्यधिक प्रयोग किया है। उदाहरणतः राष्ट्रपति विल्सन के कर्नल हाउस फ्रैंकलिन डी रूजवैल्ट के हेरी होपकिन्स डी आइजनहावर के शर्मन एडम्स, कैनेडी के हार्वर्ड ग्रुप के सदस्य अत्यधिक विश्वासपात्र व्यक्ति रहे हैं। कुछ राष्ट्रपति औपचारिक केबिनेट के अन्दर "भीतरी केबिनट" (Inner Cabinet) का निर्माण करने में सफल हुए हैं। वे इसी भीतरी केबिनेट से परामर्श लेना अधिक पसन्द करते थे। उदाहरणतः कूलिज अपने विदेश सचिव चार्ल्स एवन्स ह्यूज और वित्त सचिव एंड्रयू मेलन पर अधिक निर्भर करते थे, आइजनहावर जॉन फास्टर डलस और जार्ज हम्फ्री पर अधिक निर्भर करते थे। संक्षेप में, अनौपचारिक केबिनेट ने औपचारिक केबिनेट को ग्रस्त कर लिया है।

6 जीवन वृत्ति का अभाव—अमरीकी केबिनेट अपने सदस्यों के लिए कोई विशेष उपयोगी संस्था नहीं क्योंकि इसकी सदस्यता उन्हें कोई "जीवन वृत्ति" (Career) या बढ़ने के अवसर प्रदान नहीं करती। जैसाकि लास्की ने कहा है कि केबिनेट की सदस्यता "जीवन वृत्ति नहीं यह जीवन वृत्ति में एक विराम है।" अमरीका में हेनरी स्टिमसन, एण्डरसन और हर्बर्ट हूवर जैसे केबिनेट में बहुत कम सदस्य हुए हैं जिन्हें सेवा निवृत्ति के बाद कांग्रेस में और राष्ट्रपति के पद प्राप्त करने का अवसर मिला। केबिनेट के प्रायः सभी सदस्य सेवा निवृत्ति के बाद विस्मृत (अज्ञात) हो जाते हैं। यही कारण है कि केबिनेट के सदस्य प्रतिष्ठा प्राप्त करने में असमर्थ रहे हैं और यही तत्त्व योग्य, कुशल तथा अनुभवी व्यक्तियों को केबिनेट की सदस्यता प्राप्त करने को कोई प्रेरणा नहीं देता।

उपर्युक्त योग्यताओं के अतिरिक्त उप-राष्ट्रपति नागरिकता प्राप्त नागरिक (Naturalized Citizen) नहीं होना चाहिये, उसे कांग्रेस का सदस्य अथवा संयुक्त राज्य के अधीन किसी लाभ के पद पर नियुक्त नहीं होना चाहिये।

नामांकन सम्बन्धी प्रथायें—राष्ट्रपति के नामांकन की भांति उप राष्ट्रपति का नामांकन भी राजनीतिक दल अपने राष्ट्रीय सम्मेलन में करते हैं। वर्तमान समय में उप-राष्ट्रपति का नामांकन नामांकित राष्ट्रपति पर छोड़ दिया जाता है जो विविध तत्वों का मूल्यांकन करके तथा दल के प्रमुख नेताओं से विचार विमर्श करके अपने साथी का चयन करता है। नामांकित राष्ट्रपति जिन तत्वों पर विचार करके ही उप-राष्ट्रपति का नामांकन करता है वे हैं पार्टी गुटों का संतुलन करना, क्षेत्रीय सन्तुलन बनाये रखना अर्थात् यदि नामांकित राष्ट्रपति उत्तर का है तो उप-राष्ट्रपति प्रायः दक्षिण का होता है, राजनीतिक ऋण की अदायगी करना, वयोवृद्ध राजनीतिज्ञ को सम्मानित करना, किसी प्रतिद्वन्दी को अपने मार्ग से हटाना, मतों को प्राप्त करने की क्षमता रखने वाले व्यक्ति का चयन करना आदि।

निर्वाचन—राष्ट्रपति के निर्वाचन की भांति उप-राष्ट्रपति का निर्वाचन भी अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचक मण्डल द्वारा होता है। मूल संविधान में उप राष्ट्रपति पद के निर्वाचन के लिए यह व्यवस्था की गयी थी कि दूसरे नम्बर पर निर्वाचक मतों को प्राप्त करने वाला उम्मीदवार उप-राष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचित घोषित कर दिया जाये। संविधान निर्माताओं ने उप राष्ट्रपति पद के लिए यह व्यवस्था इस लिये की थी कि वे चाहते थे कि यह पद विपक्ष के उस उम्मीदवार को प्राप्त हो जो हाल ही में राष्ट्रपति पद को प्राप्त करने में असफल रहा था। परन्तु 1800 में सम्पन्न होने वाले राष्ट्रपति चुनावों में जैफरसन और आरोन बुर (Aaron Burr) को समान निर्वाचक मत प्राप्त होने से गतिरोध उत्पन्न हो गया और अन्त में प्रतिनिधि सदन ने जैफरसन का राष्ट्रपति पद के लिए चयन करके इस गतिरोध को समाप्त किया। इस गतिरोध की पुनरावृत्ति को रोकने के लिए 1804 में 12वां संवैधानिक संशोधन पारित किया गया।

बारहवें संवैधानिक संशोधन के अनुसार निर्वाचक राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति पद के लिए पृथक पृथक उम्मीदवार को पृथक पृथक मत देते हैं। जिस उम्मीदवार को उप-राष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचक मतों का पूर्ण बहुमत प्राप्त हो जाता है उसे उप राष्ट्रपति घोषित कर दिया जाता है। यदि किसी उम्मीदवार को निर्वाचक मतों का पूर्ण बहुमत अर्थात 270 निर्वाचक मत प्राप्त नहीं होने तो सीनेट सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाले प्रथम दो उम्मीदवारों में से एक का चयन कर लेती है। इस स्थिति में सीनेट के प्रत्येक सदस्य का एक मत होता है और निर्वाचित होने के लिए उम्मीदवार को सीनेट के पूर्ण बहुमत की आवश्यकता होती है। इस स्थिति में सीनेट के दो तिहाई सदस्यों की गणपूर्ति की भी आवश्यकता होती है।

होती है जो उसका वास्तविक प्रयोग करता है। अमरीका में यह शक्ति राष्ट्रपति के पास है। यहां केबिनेट का कोई स्वतन्त्र अस्तित्व या शक्ति नहीं। इसमे मूल शक्ति राष्ट्रपति के पास होती है और केबिनेट उसकी केवल छाया मात्र होती है। इसमें केबिनेट सेवकों की ऐसी जमात है जो राष्ट्रपति के आदेशो का पालन उसी प्रकार करती है जिस प्रकार रोम सम्राट या रूस के जार के दरबारी उनकी आज्ञाओं का पालन करते थे।

दूसरी ओर, ब्रिटेन में केबिनेट संसदात्मक शासन प्रणाली पर आधारित है जिसमे कार्यपालिका दोहरी होती है। संवैधानिक एवं वास्तविक। इसमें शासन की वास्तविक शक्तियों का प्रयोग वास्तविक कार्यपालिका अर्थात् केबिनेट करती है संवैधानिक कार्यपालिका अर्थात साम्राज्ञी नहीं। इसमें केबिनेट का अस्तित्व और शक्ति स्वतन्त्र होती है। यह अपनी शक्तियो के लिए संवैधानिक कार्यपालिका पर निर्भर नहीं करती, इसकी शक्तियों का आधार राजनीतिक होता है। यह सेवकों की नहीं सहकर्मियो और समकक्षो की जमात है जो एक दूसरे के सहयोग पर निर्भर करते हैं। यह उन अर्थों मे सरकार है जिन अर्थों म अमरीकी केबिनट कभी सरकार नही हो सकती।

2 विधान मण्डल के साथ सम्बन्धों मे अन्तर—अमरीका मे अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली और शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त की व्यवस्था होने के कारण कार्यपालिका कांग्रेस से पृथक होती है। केबिनेट के सदस्य कांग्रेस के सदस्य नही होते, वे उसकी बैठकों मे हिस्सा नही लेते, व उसका नेतृत्व नहीं करते। निस्सन्देह अमरीकी केबिनेट के सदस्य कांग्रेस का वांछित सूचनायें प्रदान करते हैं, उसकी समितियो के समक्ष गवाह के रूप म उपस्थित होते है तथा प्रशासन की नीतियो को स्पष्ट करते है परन्तु वे कांग्रेस म उपस्थित नही हो सकते और उसके मतदान मे हिस्सा नही ले सकते। व कांग्रेस के प्रति व्यक्तिगत या सामूहिक रूप स उत्तरदायी नही होते और न ही कांग्रेस अविश्वास का प्रस्ताव पारित करके उन्हे समय स पहले पदच्युत कर सकती है।

दूसरी ओर, ब्रिटेन म संसदात्मक शासन प्रणाली होने के कारण कार्यपालिका और व्यवस्थापिका म निरन्तर घनिष्ठ सम्बन्ध बना रहता है। केबिनेट के सदस्य संसद म बहुमत दल के सदस्य होते है। व सदन की बैठको म उपस्थित ही नहीं होते अपितु उसका नेतृत्व भी करते हैं। केबिनेट के सभी सदस्य व्यक्तिगत एवं सामूहिक रूप से संसद के प्रति उत्तरदायी होते है। संसद अविश्वास का प्रस्ताव पारित करके उन्हे समय स पूर्व पदच्युत कर सकती है।

3 स्थिति मे अन्तर—अमरीकी केबिनेट का कोई स्वतन्त्र अस्तित्व नहीं, कोई स्वतन्त्र शक्तियां नहीं, कोई प्रतिष्ठा नहीं। यहा राष्ट्रपति विभागो के ... का शासक है, वह उनका स्वामी है और वे उसके सेवक है। यहां केबिनेट

निर्णायक मत होता है जिसका प्रयोग वह गतिरोध दूर करने के लिए करता है। अध्यक्ष के रूप में वह सदन में अनुशासन बनाये रखता है। वह सदस्यों को भी प्रदान करता है अर्थात् विषयों पर उन्हें बोलने की आज्ञा देता है, परन्तु शक्ति का प्रयोग भी वह सीनेट के नियमों व प्रथाओं के अनुसार करता है, इच्छा के अनुसार नहीं। संक्षेप में, उप-राष्ट्रपति एक निष्पक्ष व्यक्ति के रूप में की कार्यवाही का संचालन करता है।

2 **राष्ट्रपति का पद ग्रहण करना**—जब कभी राष्ट्रपति की मृत्यु या पदच्युति के कारण राष्ट्रपति का पद रिक्त हो जाता है तो उप राष्ट्रपति पद को ग्रहण कर लेता है। इस स्थिति में वह राष्ट्रपति की सारी शक्तियाँ ग्रहण कर लेता है। उदाहरणत 1974 में राष्ट्रपति निक्सन के त्यागपत्र के कारण उप-राष्ट्रपति जीराल्ड फोर्ड ने राष्ट्रपति पद को ग्रहण किया था।

3 **कार्यवाहक राष्ट्रपति के रूप में कार्य करना**—जब कभी रा, बीमारी या अन्य किसी कारण से अपने पद के कर्तव्यों को निभाने में असमर्थ हो जाता है तो उप-राष्ट्रपति कार्यवाहक राष्ट्रपति के रूप में थोड़े के लिए राष्ट्रपति पद को ग्रहण कर लेता है। राष्ट्रपति स्वयं इस बात की लि सूचना कांग्रेस को भेजता है कि वह अपने कार्यों का निभाने में असमर्थ है और जब वह कार्य करने में सक्षम हो जाता है तो वह इसकी लिखित सूचना को भेज कर अपने कार्य को पुन ग्रहण कर लेता है।

4 **राष्ट्रपति द्वारा प्रदान किये गये कार्य**—अपने कार्य भार को के लिए अथवा उप-राष्ट्रपति को प्रशासन की गतिविधियों से परिचित रखने अथवा दूसरे देशों में अमरीका के लिए सद्भावना का वातावरण पैदा करने भिन्न भिन्न राष्ट्रपतियों ने उप-राष्ट्रपति को समय समय पर जो कार्य सम्पन्न के लिए कहा है, उनमें प्रमुख निम्न हैं—

(i) **सद्भावना यात्रायें**—समय समय पर राष्ट्रपति के दूत के रूप में राष्ट्रपति को दूसरे देशों में सद्भावना यात्राओं पर भेजा गया है। उप-राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी रूजवेल्ट के काल में उप-राष्ट्रपति जॉन एन विदेशों में सद्भावना यात्राओं पर भेजा गया था। ये सद्भावना यात्रायें देशों के साथ अमरीका के सम्बन्धों को सुधारने या सुदृढ़ करने में सहायक हुई वहां उनमें गलतफहमियाँ भी दूर हो जाती हैं। राष्ट्रपति रूजवेल्ट का प्रयोग बाद सभी राष्ट्रपतियों ने किया है।

(ii) **प्रशासनिक उत्तरदायित्व**—अनेक बार राष्ट्रपति अथवा उप राष्ट्रपति को कुछ प्रशासनिक कार्यों को सम्पन्न करने के लिए भी कहा। उदाहरणत 1929 में कांग्रेस ने उप राष्ट्रपति को सशस्त्र सेनाओं

दूसरी ओर, ब्रिटिश केबिनेट के सदस्य एक ही दल से सम्बन्ध रखते हैं। उनके राजनीतिक विचारों में एकता और संगठन की सुदृढ़ता होती है। उनमें नीति की मोटी रूपरेखा पर सहमति होती है, यद्यपि विवरण में थोड़ा-बहुत अन्तर हो सकता है। वे एक टीम भावना से काम करते हैं और सार्वजनिक रूप से अपनी एकता को प्रकट करते हैं।

6 संयुक्त उत्तरदायित्व में अन्तर—अमरीकी केबिनेट में संयुक्त उत्तरदायित्व का अभाव ही नहीं होता बल्कि उसके सदस्यों में संयुक्त मस्तिष्क और संयुक्त कार्य करने की इच्छा का भी अभाव होता है। जैसाकि लॉस्की ने कहा है कि "अमरीकी केबिनेट में ब्रिटिश केबिनेट की भांति मस्तिष्कों का संयोग नहीं होता।" उसके सदस्य न संयुक्त भावना से सोचते एवं कार्य करते हैं और न संयुक्त उत्तरदायित्व को धारण करते हैं। उदाहरणतः राष्ट्रपति हार्डिंग के काल में तेल काण्ड का रहस्योद्घाटन होने पर उसकी केबिनेट के दो सदस्यों को त्यागपत्र देना पड़ा और एक को कारावास का दण्ड दिया गया परन्तु केबिनेट के अन्य निर्दोष सदस्यों पर इसका कोई प्रभाव नहीं हुआ।

दूसरी ओर, ब्रिटिश केबिनेट सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त पर काम करती है। वहां उसके सदस्य इकट्ठे तैरते और इकट्ठे डूबते हैं। वहां एक सबके लिए और सब एक के लिये होता है। वहां एक मन्त्री के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव समझा जाता है और सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल को त्यागपत्र देना पड़ता है।

7 जीवन वृत्ति में अन्तर—अमरीकी केबिनेट अपने सदस्यों के लिए प्रेरणा का स्रोत या प्रतिष्ठा का पद नहीं। इसका मूल कारण यह है कि इसकी सदस्यता उन्हें कोई जीवन वृत्ति या बढ़ने के अवसर प्रदान नहीं करती। अमरीका में विन्टन एडरमन और हर्बर्ट हूवर जैसे केबिनेट के बहुत कम सदस्य हुए हैं जिन्हें सेवा निवृत्ति के बाद क्रमशः कांग्रेस और राष्ट्रपति के पद प्राप्त करने का अवसर मिला। सामान्यतः सेवा निवृत्ति के बाद केबिनेट के सदस्य विस्मृत (अज्ञात) हो जाते हैं। यही कारण है कि अमरीका में व्यक्ति केबिनेट का सदस्य बनने के स्थान पर सीनेट का सदस्य बनना अधिक पसन्द करते हैं क्योंकि उसकी सदस्यता ही उन्हें बढ़ने के अवसर प्रदान करती है और राष्ट्रपति की नियुक्तियों एवं नीतियों पर नियन्त्रण रखने का अवसर देती है।

दूसरी ओर ब्रिटिश केबिनेट की सदस्यता प्रेरणा का स्रोत है और प्रतिष्ठा का पद भी। वस्तुतः ब्रिटिश केबिनेट के पद को एक ऐसा ईनाम समझा जाता है जो प्रधान मन्त्री पद के लिए द्वार खोल सकता है।

8 केबिनेट बैठकों की कार्यप्रणाली में अन्तर—अमरीकी केबिनेट की बैठकों के लिए किसी कार्यसूची को तैयार नहीं किया जाता और न ही उसे बैठकों

4 ब्रिटिश प्रधानमन्त्री और अमरीकी राष्ट्रपति की सवधानिक स्थिति और शक्तियो की तुलना कीजिए और भेद बतलाइए।

5 "अमरीकी केबिनेट ब्रिटिश अर्थों म मन्त्रिमण्डल नहीं है।" (बेले) विवेचना कीजिए।

6 "अमरीकी मन्त्रिमण्डल और ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल मे मौलिक अन्तर है।" इस कथन के प्रकाश में अमरीकी और ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल का तुलनात्मक अध्ययन कीजिए।

7 अमरीका के राष्ट्रपति और काग्रेस के बीच सवैधानिक और राजनीतिक सम्बन्धो का वर्णन कीजिए। क्या अमरीका का राष्ट्रपति चाहे तो काग्रेस के विरुद्ध कार्य कर सकता है?

होती है। वे जनता के निर्वाचित प्रतिनिधि होते है। वे एक लम्बे राजनीतिक जीवन के बाद केबिनेट पद को प्राप्त करते है। यदि प्रधान मन्त्री किसी सदस्य को अकारण पदच्युत करता है तो वह राजनीतिक हलचल पैदा कर देता है जो स्वयं प्रधान मन्त्री के लिए खतरनाक सिद्ध हो सकती है। उदाहरणत पामस्टन को पदच्युत करने के बाद लार्ड रसेल बहुत देर तक प्रधान मन्त्री पद पर विद्यमान न रह सके। फिर भी यह शक्ति प्रधान मन्त्री के व्यक्तित्व और लोकप्रियता पर निर्भर करती है।

**11 आकार मे अन्तर**—अमरीका मे केबिनट का आकार छोटा है। इसके सदस्यो की संख्या 12 है। दूसरी ओर ब्रिटिश केबिनेट का आकार बडा है। उसके सदस्यो की संख्या 20 और 30 के मध्य रहती है।

स्पष्ट है कि जहा अमरीकी केबिनेट एक असफल संस्था है वहा ब्रिटिश केबिनेट एक सफल संस्था है। जैसाकि लास्की ने कहा है कि "अमरीकी केबिनेट वहा की संघीय संस्थाओ मे सर्वाधिक असफल संस्था है। यह उससे अधिक कभी नही बन सकती जो राष्ट्रपति उसे बनाना चाहता है और कोई भी राष्ट्रपति इसे श्रेष्ठ संस्था बनाना नही चाहता।"

## उप राष्ट्रपति
## (The Vice-President)

अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था मे उप राष्ट्रपति का पद सबसे कम वाछनीय पद रहा है। यह पद इतना निष्क्रिय और महत्वहीन रहा है कि श्रेष्ठ एव महत्वाकाक्षी राजनीतिज्ञो ने इसके लिए नामाकन को कभी स्वीकार नही किया। जॉन सी कैल-हाउन ने तो 1832 मे इस पद से त्यागपत्र दे दिया था। बेंजामिन फ्रेंकलिन के अनुसार इस पद का नाम उप-राष्ट्रपति होने के स्थान पर 'आपका व्यर्थ का महामहिम" होना चाहिये। यह पद 'अपने कार्यों के कारण ही नही बल्कि कार्यों के अभाव के कारण अनोखा है।" कुछ समय पूर्व तक यह पद इतना अज्ञात रहा है कि फर्ग्यूसन और मैकहेनरी ने इसे 'राजनीतिक कब्रिस्तान" की संज्ञा दी है। इस पर भी कुछ राष्ट्रपतियो ने दूसरे देशो मे सदभावना यात्राओ, प्रशासन एव औपचारिक कार्यों के निष्पादन मे इसके पदाधिकारियो की सेवाओ का उपयोग किया है। वर्तमान समय मे यह पद थोडा रोशनी में आने लग गया है।

**योग्यताएं** (Qualifications)—संविधान उप-राष्ट्रपति के लिए उन्ही योग्यताओ को निर्धारित करता है जो राष्ट्रपति के लिए निर्धारित की गयी है। उप राष्ट्रपति के लिए संविधान निम्न योग्यतायें निर्धारित करता है—

(i) वह 35 वर्ष की आयु ग्रहण कर चुका हो।

(ii) वह 14 वर्ष से अमरीका मे निवास कर रहा हो।

(iii) वह अमरीका का जन्म जात नागरिक हो।

संक्षेप में अमरीकी कांग्रेस की विधायी शक्तियां सीमित, प्रदान की गयी, गिनायी गयी, प्रत्यायोजित एवं अंतर्निहित समझी गयी शक्तियां हैं। इस दृष्टि से अमरीकी कांग्रेस की विधायी शक्तियां ब्रिटिश संसद की विधायी शक्तियां से पृथक हैं, क्योंकि उसकी विधायी शक्तियां अमर्यादित और असीमित हैं।

अमरीकी कांग्रेस की विधायी शक्तियां मुख्यतः निम्नलिखित हैं—

**1 स्पष्ट रूप से प्रदान की गयी शक्तियां**—संविधान के अनुच्छेद 1, खण्ड 8 के 18 पैराग्राफों में कांग्रेस की जिन शक्तियों को गिनाया गया है उनमें प्रमुख ये हैं—कर लगाना एवं उसे एकत्रित करना, ऋण लेना एवं उसकी अदायगी करना, मुद्रा की व्यवस्था करना, विदेशी एवं अन्तर राज्यीय वाणिज्य का नियमन करना, देशीकरण (नागरिकता) सम्बन्धी कानूनों का निर्माण करना, सेनाओं अर्थात प्रतिरक्षा की व्यवस्था करना, युद्ध की घोषणा करना आदि। कांग्रेस स्पष्ट रूप से गिनायी गयी शक्तियों के निष्पादन (कार्यान्विति) के लिये 'आवश्यक और उचित' कानूनों का निर्माण भी कर सकती है। अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय ने "आवश्यक और उचित" शब्दों की व्याख्या आवश्यक शक्तियों के संकीर्ण अर्थों में नहीं की बल्कि "सुविधाजनक और उपयोगी शक्तियों" के व्यापक अर्थों में की है। कांग्रेस को प्रदान की गयी शक्तियों की इस व्याख्या ने उसके क्षेत्राधिकार को अत्यधिक व्यापक बना दिया है।

**2 अन्तर्निहित शक्तियाँ (Implied Powers)**—कांग्रेस की ये वे शक्तियां हैं, जिन्हें संविधान ने उसे स्पष्ट रूप से प्रदान नहीं किया परन्तु जिन्हें उसने इस लिये प्राप्त कर लिया है कि वे संविधान द्वारा स्पष्ट रूप से प्रदान की गयी शक्तियों के निष्पादन के लिए "आवश्यक और उचित" हैं। इस तरह कांग्रेस की अन्तर्निहित शक्तियों का विकास कांग्रेस को प्रदान की गयी शक्तियों में निहितार्थों के रूप में हुआ है। उदाहरणतः संविधान कांग्रेस को संघीय रिजर्व बैंक की स्थापना के लिए कोई स्पष्ट शक्ति प्रदान नहीं करता फिर भी उसने इस शक्ति को इसलिये प्राप्त कर लिया है कि उसकी कर लगाने और उसे एकत्रित करने, ऋण लेने और उसकी अदायगी करने एवं अन्तर राज्यीय वाणिज्य को नियमित करने की शक्ति के निष्पादन के लिए यह आवश्यक और उचित है। "वाणिज्य" धारा के अन्तर्गत कांग्रेस ने पुलिस शक्तियां, मालिक और मजदूरों के सम्बन्धों को नियमित करने की शक्तियां, सार्वजनिक स्थानों में जाति, धर्म या उत्पत्ति के आधार पर भिन्नताओं की मनाही करने की शक्तियां आदि प्राप्त कर ली हैं।

**3 उत्तराधिकार के रूप में प्राप्त शक्तियाँ (Inherited Powers)**—कांग्रेस उन विधायी शक्तियों का उपयोग भी करती है जो उसे ब्रिटिश संसद और उपनिवेश काल में राज्यों की विधान सभाओं से उत्तराधिकार के रूप में प्राप्त हुई हैं। इनमें प्रमुख ये हैं—अपने सदस्यों के निर्वाचन, प्रत्यागता (वापसी) और

सन् 1836 में ऐसी स्थिति उत्पन्न होने पर सीनेट ने एस जॉनसन को उप-राष्ट्रपति पद के लिए चुना था।

**पद की रिक्तता एवं पूर्ति**—राष्ट्रपति का पद ग्रहण कर लेने अथवा मृत्यु अथवा त्यागपत्र या पदच्युति के कारण उप राष्ट्रपति का पद किसी समय रिक्त हो सकता है। मूल संविधान में इस रिक्तता की पूर्ति के लिए कोई व्यवस्था नहीं की गयी थी। यही कारण है कि जब कभी किसी कारण से उप-राष्ट्रपति का पद रिक्त हो जाता तो वह नव-निर्वाचन तक रिक्त ही रहता। अमरीकी सवैधानिक इतिहास में ऐसा अनेक बार हो चुका है। परन्तु 1967 में पारित 25वें सवैधानिक संशोधन ने इस कमी को दूर कर दिया है अर्थात् 25वें सवैधानिक संशोधन के अनुसार उप-राष्ट्रपति का पद रिक्त होने की स्थिति में राष्ट्रपति उप-राष्ट्रपति पद के लिए नामांकन करता है और कांग्रेस के दोनों सदनों के बहुमत द्वारा स्वीकृत होने के बाद नामांकित व्यक्ति उप-राष्ट्रपति का पद ग्रहण कर लेता है। इस संशोधन की व्यवस्थाओं का वास्तविक प्रयोग 1974 में किया गया था जब राष्ट्रपति निक्सन के त्यागपत्र देने के बाद उप-राष्ट्रपति जेराल्ड फोर्ड ने राष्ट्रपति पद ग्रहण कर लिया था और उप-राष्ट्रपति का पद रिक्त हो गया था। अतः फोर्ड ने नेल्सन रॉकफेलर को कांग्रेस के दोनों सदनों की स्वीकृति से उप-राष्ट्रपति पद पर नियुक्त किया था।

**कार्यकाल एवं पदच्युति**—उप राष्ट्रपति का कार्यकाल संविधान द्वारा निश्चित है। उसे चार वर्ष के लिए निर्वाचित किया जाता है। राष्ट्रपति उप-राष्ट्रपति को पदच्युत नहीं कर सकता। उसे केवल कांग्रेस महाभियोग के प्रस्ताव द्वारा ही पदच्युत कर सकती है। अमरीकी सवैधानिक इतिहास में किसी उप-राष्ट्रपति को महाभियोग के प्रस्ताव द्वारा पदच्युत नहीं किया गया।

**वेतन एवं भत्ते**—उप-राष्ट्रपति को 75,000 डालर वार्षिक वेतन के रूप में प्राप्त होते हैं। इसके अतिरिक्त उसे 10,000 डालर अन्य खर्चों के लिए प्राप्त होते हैं।

**शक्तियाँ एवं कार्य (Powers and Functions)**—उप-राष्ट्रपति की शक्तियाँ इतनी कम हैं कि वह प्रायः विस्मृत पद रहा है। शक्तियों के अभाव के कारण ही यह एक अनोखा पद है। फिर भी उसकी जो कुछ भी शक्तियाँ हैं वे निम्नलिखित हैं—

**1 सीनेट का अध्यक्ष**—उप राष्ट्रपति सीनेट का पदेन अध्यक्ष होता है। परन्तु अध्यक्ष के नाते उसकी शक्तियाँ प्रतिनिधि सदन के स्पीकर की भाँति नहीं होतीं। वह सीनेट की बैठकों की अध्यक्षता करता है, परन्तु वह उसका सदस्य नहीं होता। इसलिए वह सीनेट में विधेयकों पर मतदान नहीं करता। उसके पास केवल

संक्षेप मे अमरीकी कांग्रेस की विधायी शक्तिया सीमित, प्रदान की गयी, गिनायी गयी, प्रत्यायोजित एव अन्तर्निहित समझी गयी शक्तियां है। इस दृष्टि से अमरीकी कांग्रेस की विधायी शक्तिया ब्रिटिश ससद की विधायी शक्तियों से न्यून है, क्योकि उसकी विधायी शक्तिया अमर्यादित और असीमित है।

अमरीकी कांग्रेस की विधायी शक्तिया मुख्यत निम्नलिखित है—

**1 स्पष्ट रूप से प्रदान की गयी शक्तिया**—सविधान के अनुच्छेद 1, खण्ड 8 के 18 पैराग्राफो म कांग्रेस की जिन शक्तियो को गिनाया गया है उनमे प्रमुख य हैं—कर लगाना एव उस एकत्रित करना, ऋण लेना एव उसकी अदायगी करना, मुद्रा की व्यवस्था करना, विदेशी एव अन्तर राज्यीय वाणिज्य का नियमन करना, नागरिकता (नागरिकता) सम्बन्धी कानूनो का निर्माण करना, सेनाओ-अर्थात प्रतिरक्षा की व्यवस्था करना, युद्ध की घोषणा करना आदि। कांग्रेस स्पष्ट रूप स गिनायी गयी शक्तियो के निष्पादन (कार्यान्विति) के लिये "आवश्यक और उचित" कानूनों का निर्माण भी कर सकती है। अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय ने "आवश्यक और उचित" शब्दो की व्याख्या आवश्यक शक्तियो के सकीर्ण अर्थों मे नही की बल्कि "सुविधाजनक और उपयोगी शक्तियो" के व्यापक अर्थों मे की है। कांग्रेस को प्रदान की गयी शक्तियो की इस व्याख्या ने उसके क्षेत्राधिकार को अत्यधिक व्यापक बना दिया है।

**2 अन्तर्निहित शक्तियाँ (Implied Powers)**—कांग्रेस की ये वे शक्तियां है, जिन्हे सविधान ने उसे स्पष्ट रूप से प्रदान नही किया परन्तु जिन्हे उसने इस लिये प्राप्त कर लिया है कि वे सविधान द्वारा स्पष्ट रूप से प्रदान की गयी शक्तियों के निष्पादन के लिए "आवश्यक और उचित" है। इस तरह कांग्रेस की अन्तर्निहित शक्तियो का विकास कांग्रेस को प्रदान की गयी शक्तियो के निहितार्थों के रूप में हुआ है। उदाहरणत सविधान कांग्रेस को सघीय रिजर्व बैंक की स्थापना के लिए कोई स्पष्ट शक्ति प्रदान नही करता फिर भी उसने इस शक्ति को इसलिए प्राप्त कर लिया है कि उसकी कर लगाने और उसे एकत्रित करने, ऋण लने और उसकी अदायगी करने एव अन्तर राज्यीय वाणिज्य को नियमित करने की शक्ति के निष्पादन के लिए यह आवश्यक और उचित है। 'वाणिज्य' धारा के अन्तर्गत कांग्रेस ने पुलिस शक्तिया, मालिक और मजदूरो के सम्बन्धो को नियमित करने की शक्तिया सार्वजनिक स्थानो म जाति, धर्म या उत्पत्ति के आधार पर भिन्नताओ का मनाही करने की शक्तिया आदि प्राप्त कर ली है।

**3 उत्तराधिकार के रूप मे प्राप्त शक्तियाँ (Inherited Powers)**—कांग्रेस उन विधायी शक्तियो का उपयोग भी करती है जो उसे ब्रिटिश ससद और उपनिवेश काल म राज्यो की विधान सभाओ से उत्तराधिकार के रूप म प्राप्त हुई हैं। इनमे प्रमुख य है—अपने सदस्यो का निर्वाचन, अन्वेषण (जाँच) और

में नियुक्तियाँ करने सम्बन्धी सरकारण की कुछ शक्तियाँ प्रदान की थी, सन 1949 में उप-राष्ट्रपति को राष्ट्रीय सुरक्षा परिषद का सदस्य बनाया गया था।

(iii) केबिनेट बैठकों में आमन्त्रण—उप-राष्ट्रपति को प्रशासन की गतिविधियों से अवगत रखने के लिए उसे अनेक बार राष्ट्रपति केबिनेट की बैठकों में आमन्त्रित करते रहे हैं। उदाहरणत, राष्ट्रपति आइजनहावर ने अस्वस्थ होने की स्थिति में उप-राष्ट्रपति रिचर्ड निक्सन को केबिनेट की बैठकों की अध्यक्षता करने के लिए कहा था। उप-राष्ट्रपति की केबिनेट बैठकों में उपस्थिति उस समय अत्यधिक लाभकारी सिद्ध होती है जब राष्ट्रपति के पद के रिक्त होने की स्थिति में उप राष्ट्रपति राष्ट्रपति पद को ग्रहण करता है।

(iv) मिश्रित कार्य—राष्ट्रपति कुछ अन्य प्रकार के कार्य भी उप राष्ट्रपति को सौंप सकता है। ये कार्य मुख्यत निम्न प्रकार के हैं—

(a) विदेशी उच्चाधिकारियों का हवाई अड्डों स्टेशनों आदि पर स्वागत करना।

(b) राष्ट्रपति की ओर से समारोहों, भोजों, आदि में उपस्थित होना।

(c) समूहों के प्रतिनिधियों का ह्वाइट हाउस में स्वागत करना, आदि।

मूल्यांकन—स्पष्ट है कि उप-राष्ट्रपति की औपचारिक और व्यावहारिक शक्तियाँ महत्त्वहीन हैं। उसके कार्य उसे अपनी योग्यता और क्षमता को प्रदर्शित करने का अवसर प्रदान नहीं करते। उसकी स्थिति 'उप'' की है 'सहायक'' की नहीं। विभागाध्यक्ष तथा अन्य उच्च पदाधिकारी निर्णय, निर्देशन या परामर्श के लिए राष्ट्रपति पर निर्भर करते हैं उप-राष्ट्रपति पर नहीं। केवल एक स्थिति में उप-राष्ट्रपति राष्ट्रपति की सहायता कर सकता है। उप राष्ट्रपति का एक पाव कांग्रेस में होता है अर्थात वह सीनेट का पदेन अध्यक्ष होता है अत वह अपनी व्यवस्थाओं द्वारा राष्ट्रपति के प्रोग्रामों का समर्थन कर सकता है। परन्तु यदि राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति के सम्बन्ध मधुर नहीं तो उप राष्ट्रपति की यह स्थिति राष्ट्रपति के प्रोग्रामों में कुछ बाधा भी पहुँचा सकती है।

## समीक्षा प्रश्न

1. सयुक्त राज्य अमरीका के राष्ट्रपति के चुनाव, शक्तियाँ एव भूमिका का परीक्षण कीजिए।
2. अमरीका के राष्ट्रपति के निर्वाचन की प्रक्रिया का वर्णन कीजिए। व्यवहार में यह कहाँ तक प्रत्यक्ष निर्वाचन बन गयी है।
3. "अमरीका का राष्ट्रपति सम्राट से कुछ कम और कुछ अधिक है, वह प्रधान मन्त्री से भी कुछ कम और कुछ अधिक है।" इस कथन की दृष्टि में अमरीकी राष्ट्रपति की शक्तियाँ और स्थिति की तुलना ब्रिटिश सम्राट (साम्राज्ञी) और प्रधानमन्त्री से कीजिए।

संक्षेप में अमरीकी कांग्रेस की विधायी शक्तियां सीमित, प्रदान की गयी, गिनायी गयी, प्रत्यायोजित एवं अन्तर्निहित समझी गयी शक्तियां हैं। इस दृष्टि से अमरीकी कांग्रेस की विधायी शक्तियां ब्रिटिश संसद की विधायी शक्तियों से पृथक् हैं, क्योंकि उसकी विधायी शक्तियां अमर्यादित और असीमित हैं।

अमरीकी कांग्रेस की विधायी शक्तियां मुख्यतः निम्नलिखित हैं—

**1 स्पष्ट रूप से प्रदान की गयी शक्तियां**—संविधान के अनुच्छेद 1, खण्ड 8 के 18 पैराग्राफों में कांग्रेस की जिन शक्तियों को गिनाया गया है उनमें प्रमुख ये हैं—कर लगाना एवं उसे एकत्रित करना, ऋण लेना एवं उसकी अदायगी करना, मुद्रा की व्यवस्था करना, विदेशी एवं अन्तर राज्यीय वाणिज्य का नियमन करना, देशीकरण (नागरिकता) सम्बन्धी कानूनों का निर्माण करना, सेनाओं अर्थात् प्रतिरक्षा की व्यवस्था करना, युद्ध की घोषणा करना आदि। कांग्रेस स्पष्ट रूप से गिनायी गयी शक्तियों के निष्पादन (कार्यान्विति) के लिये 'आवश्यक और उचित" कानूनों का निर्माण भी कर सकती है। अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय ने "आवश्यक और उचित" शब्दों की व्याख्या आवश्यक शक्तियों के संकीर्ण अर्थों में नहीं की बल्कि "सुविधाजनक और उपयोगी शक्तियां" के व्यापक अर्थों में की है। कांग्रेस को प्रदान की गयी शक्तियों की इस व्याख्या ने उसके क्षेत्राधिकार को अत्यधिक व्यापक बना दिया है।

**2 अन्तर्निहित शक्तियां (Implied Powers)**—कांग्रेस की ये वे शक्तियां हैं, जिन्हें संविधान ने उसे स्पष्ट रूप से प्रदान नहीं किया परन्तु जिन्हें उसने इस लिये प्राप्त कर लिया है कि वे संविधान द्वारा स्पष्ट रूप से प्रदान की गयी शक्तियों के निष्पादन के लिए "आवश्यक और उचित" हैं। इस तरह कांग्रेस की अन्तर्निहित शक्तियों का विकास कांग्रेस को प्रदान की गयी शक्तियों के निहितार्थों के रूप में हुआ है। उदाहरणतः संविधान कांग्रेस को संघीय रिजर्व बैंक की स्थापना के लिए कोई स्पष्ट शक्ति प्रदान नहीं करता फिर भी उसने इस शक्ति को इसलिये प्राप्त कर लिया है कि उसकी कर लगाने और उसे एकत्रित करने, ऋण लेने और उसकी अदायगी करने एवं अन्तर राज्यीय वाणिज्य को नियमित करने की शक्ति के निष्पादन के लिए यह आवश्यक और उचित है। 'वाणिज्य" धारा के अन्तर्गत कांग्रेस ने पुलिस शक्तियां, मालिक और मजदूरों के सम्बन्धों को नियमित करने की शक्तियां, सार्वजनिक स्थानों में जाति, धर्म या उत्पत्ति के आधार पर भिन्नताओं की मनाही करने की शक्तियां आदि प्राप्त कर ली हैं।

**3 उत्तराधिकार के रूप में प्राप्त शक्तियां (Inherited Powers)**—कांग्रेस उन विधायी शक्तियों का उपयोग भी करती है जो उसे ब्रिटिश संसद और उपनिवेश काल में राज्यों की विधान सभाओं से उत्तराधिकार के रूप में प्राप्त हुई हैं। इनमें प्रमुख ये हैं—अपने सदस्यों के निर्वाचनों, प्रत्यागता (वापसी) और

# 9

# कांग्रेस
(Congress)

"कांग्रेस अपने निर्वाचकों की आँखें और वाणी है, यह
उनके विवेक और संकल्प का मूर्त रूप है।"
—वुडरो विल्सन

अमरीकी संघीय व्यवस्था में कांग्रेस राष्ट्रीय सरकार की व्यवस्थापिका है। राष्ट्रीय सरकार की सारी विधायी शक्ति इसी में निहित है। कांग्रेस द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका है। इसके उच्च सदन को सीनेट और निम्न सदन को प्रतिनिधि सदन कहते हैं।

## A कांग्रेस की शक्तियाँ
## (Powers of Congress)

अमरीकी कांग्रेस की शक्तियों को मुख्यतः निम्न दो भागों में विभक्त किया जा सकता है—

(अ) विधायी शक्तियाँ (Legislative Powers)

(ब) गैर-विधायी शक्तियाँ (Non Legislative Powers)

(अ) विधायी शक्तियाँ (Legislative Powers)—अमरीकी संविधान के अनुच्छेद 1, खण्ड 1 के अनुसार राष्ट्रीय सरकार को "प्रदान की गयी सारी विधायी शक्तियाँ कांग्रेस में निहित हैं।" इसका अर्थ है कि कांग्रेस केवल उन्हीं शक्तियों का उपयोग करती है जो संविधान उसे स्पष्ट रूप से प्रदान करता है। जिन शक्तियों को संविधान उसे स्पष्ट रूप से प्रदान नहीं करता या जिन्हें युक्तियुक्त ढंग से प्रदान की गयी शक्तियों में निहित नहीं समझा जा सकता उनका कांग्रेस उपयोग नहीं कर सकती क्योंकि संविधान उन्हें राज्यों के लिए सुरक्षित रखता है अर्थात् संविधान अवशिष्ट शक्तियों को संघ के एककों (राज्यों) को प्रदान करता है, कांग्रेस को नहीं। संविधान विदेशी सम्बन्धों के क्षेत्र को स्पष्टतः कांग्रेस को प्रदान नहीं करता फिर भी "राष्ट्रीयता के आवश्यक सहगामी" और "राष्ट्रीय स्वरूप में अन्तर्निहित होने के कारण" इसे कांग्रेस का अनन्य विषय माना जाता है।

कांग्रेस की एक बैठक होती है। यदि राष्ट्रपति पद के लिए किसी उम्मीदवार को निर्वाचक मण्डल के मतों का पूर्ण बहुमत प्राप्त नहीं होता तो प्रतिनिधि सदन (कांग्रेस का निम्न सदन) सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाले प्रथम तीन उम्मीदवारों में से किसी एक को राष्ट्रपति निर्वाचित कर लेती है। इस स्थिति में प्रतिनिधि सदन के सदस्य राज्यों के आधार पर मतदान करते हैं और सदन में किसी राज्य के चाहे कितने ही प्रतिनिधि क्यों न हों उन सबका एक ही मत होता है। बहुमत प्राप्त करने वाले उम्मीदवार को राष्ट्रपति चुन लिया जाता है। अमरीकी संवैधानिक इतिहास में ऐसा दो बार हो चुका है। पहली बार 1800 में सदन ने थामस जैफरसन को और दूसरी बार 1828 में जॉन क्विन्जी एडम्स को राष्ट्रपति चुना था। इसी प्रकार उप राष्ट्रपति पद के लिए जब किसी उम्मीदवार को निर्वाचक मण्डल के मतों का पूर्ण बहुमत प्राप्त नहीं होता तो सीनेट सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाले प्रथम दो उम्मीदवारों में से एक का चयन कर लेती है। उदाहरणार्थ 1836 में ऐसी स्थिति उत्पन्न होने पर सीनेट ने एस जॉनसन को उप राष्ट्रपति चुना था।

कांग्रेस अपने सदस्यों के निर्वाचनों, प्रत्यागमनों और योग्यताओं की निर्णायक है। अतः कांग्रेस का प्रत्येक सदन अपने किसी सदस्य के निर्वाचन को रद्द करके उसे सदन में बैठने की मनाही कर सकता है। उदाहरणार्थ, सीनेट ने 1976 में विलियम एस वेयर को और प्रतिनिधि सदन ने 1900 में उटाह के ब्रिघम एच राबर्टस को अपने-अपने सदनों में बैठने से मना कर दिया था। कांग्रेस ने प्रायः बहुविवाही अथवा अ-अमरीकी (Un-American) व्यक्तियों अथवा चुनाव में अत्यधिक धन खर्च करने वाले व्यक्तियों और न्यायालय द्वारा दण्डित व्यक्तियों को कांग्रेस में बैठने से मना किया है।

3 कार्यपालिका सम्बन्धी शक्तियाँ (Executive Powers)—अमरीका में अध्यक्षात्मक शासन व्यवस्था है। वहाँ कार्यपालिका कांग्रेस से स्वतन्त्र है। कार्यपालिका न केवल कांग्रेस से अनुपस्थित होती है बल्कि वह उसके प्रति उत्तरदायी भी नहीं होती। कार्यपालिका का निर्माण कांग्रेस से नहीं होता। उसका कार्यकाल निश्चित होता है। न तो कांग्रेस कार्यपालिका को समय से पूर्व पदच्युत कर सकती है (महाभियोग के प्रस्ताव को छोड़कर) और न कार्यपालिका कांग्रेस का विघटन कर सकती है। इस स्थिति के बावजूद कांग्रेस कार्यपालिका सम्बन्धी जिन शक्तियों का प्रयोग करती है उनमें प्रमुख निम्न हैं—

(i) कांग्रेस का उच्च सदन अर्थात् सीनेट राष्ट्रपति की आन्तरिक व बाह्य नीतियों में प्रत्यक्ष हिस्सा लेता है। राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्तियाँ व सन्धियाँ तभी लागू होती हैं जब सीनेट उनका अनुसमर्थन कर देता है।

योग्यताओं को निर्धारित करना, कांग्रेस के अपमान सम्बन्धी मुद्दों की सुनवाई करना, विधान निर्माण हेतु आवश्यक सूचनायें एकत्रित करना, दस्तावेजों को मंगवाना, गवाहों की गवाही लेना, जांच करना, आदि।

4 समवर्ती शक्तियां (Concurrent Powers)—ये वे शक्तियां हैं जिनका उपयोग कांग्रेस और राज्य विधान सभायें दोनों करती हैं। इन शक्तियों के उपयोग का सामान्य नियम यह है कि राज्य इनका उपयोग तब तक करें जब तक कांग्रेस उनके सम्बन्ध में किसी कानून का निर्माण नहीं करती। इनके प्रमुख उदाहरण हैं निर्वाचन, संवैधानिक संशोधन, अपने अपने अधिकार क्षेत्र में कानूनों का निर्माण, बैंकों एवं कारपोरेशन्स की स्थापना, न्यायालयों की स्थापना, सार्वजनिक कल्याण, आदि।

संविधान कांग्रेस को किसी प्रकार की आपात शक्तियां (संकटकालीन शक्तियाँ) प्रदान नहीं करता और वास्तविक संकटों ने भी उसे किन्हीं विशेष शक्तियों से विभूषित नहीं किया। जैसाकि सर्वोच्च न्यायालय ने अपने निर्णयों में स्पष्ट अवलोकित किया है कि "संकट शक्तियाँ पैदा नहीं करता। संकट न तो स्वीकृत शक्तियों में वृद्धि करता है और न उनके ऊपर लगाये गये प्रतिबन्धों को कम करता है।" अर्थात् 'असाधारण परिस्थितियाँ वैधानिक शक्तियों का निर्माण या विस्तार नहीं करतीं।' संक्षेप में, संकटकाल में भी कांग्रेस को अपनी विधायी सीमाओं के अन्तर्गत ही कार्य करना पड़ता है। वह अपनी या राज्यों की सीमाओं का अतिक्रमण नहीं कर सकती।

(ब) गैर-विधायी शक्तियाँ (No-Legislative Powers)—कांग्रेस की गैर-विधायी शक्तियाँ मुख्यतः निम्न हैं—

1 संवैधानिक शक्तियां (Constituent Powers)—जब कांग्रेस संवैधानिक संशोधन के उद्देश्य से किसी प्रस्ताव को अपने दोनों सदनों के दो तिहाई बहुमत से पारित करके राज्यों के अनुसमर्थन के लिए भेजती है तो वह अपनी संवैधानिक शक्ति का प्रयोग करती है। निस्सन्देह कांग्रेस संवैधानिक शक्ति का प्रयोग अकेले या स्वतन्त्र रूप से नहीं करती और संवैधानिक संशोधनों को लागू करने के लिये तीन-चौथाई राज्यों के अनुसमर्थन की आवश्यकता होती है, परन्तु फिर भी इसमें कांग्रेस ने ही पहल करने की शक्ति ग्रहण कर ली है। यद्यपि दो तिहाई राज्य प्रार्थना पत्र द्वारा संवैधानिक संशोधन के लिए राष्ट्रीय सम्मेलन की मांग कर सकते हैं परन्तु अब तक जितने भी संवैधानिक संशोधन लागू किये गये हैं उनमें पहल कांग्रेस ने ही की है।

2 निर्वाचन सम्बन्धी शक्तियां (Electoral Powers)—कुछ परिस्थितियों में कांग्रेस राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति का निर्वाचन करती है। प्रति चार वर्ष बाद राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति को निर्वाचक मण्डल में प्राप्त मतों को गिनने के लिये

द्रोहिता, घूसखोरी और अन्य गम्भीर अपराधो के लिए महाभियोग लगा सकती है। प्रतिनिधि सदन महाभियोग लगाती है और सीनेट उसकी जांच करना है।

(iii) वह अपने अपमान सम्बन्धी मुद्दो एव अपने सदस्यो के निर्वाचन सम्बन्धी विवादो की सुनवाइ करती है और उनका निपटारा करती है।

**7 वित्तीय शक्तियां (Financial Powers)**—वित्त प्रशासन की नाभि और जीवन रेखा है और इस पर काग्रेस का पूर्ण नियन्त्रण होता है। काग्रेस की अनुमति के बिना न तो कोई पैसा खर्च हो सकता है और न एक पैसे को राजस्व के रूप मे एकत्रित किया जा सकता है। यही कारण है कि राष्ट्रपति को वित्त के लिए काग्रेस को निरन्तर रिझाना पडता है।

**8 नये प्रदेशो को सघ मे शामिल की करने शक्ति**—काग्रेस कानून द्वारा नये प्रदेशो, क्षेत्रो या राज्यो को अमरीकी सघ म शामिल कर सकती है। उदाहरणत आरम्भ म अमरीकी सघ मे केवल 13 राज्य थ परन्तु वर्तमान समय म इसमे 50 राज्य है।

## B काग्रेस की शक्तियो पर सीमायें
## (Limitations on the Powers of Congress)

काग्रेस व्यापक शक्तियो का प्रयोग करती है। जैसाकि ए बी टोर्वेलाद ने कहा है कि "पर्यवेक्षण और वित्त सम्बन्धी अपनी शक्ति के कारण प्रशासन सम्बन्धी अतिम शक्ति राष्ट्रपति से भी अधिक काग्रेस को प्राप्त है और महाभियोग सम्बन्धी अपनी शक्ति के कारण वह देश का सबसे सर्वोच्च न्यायालय है।" इस पर भी अमरीकी काग्रेस पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न सस्था नही। उसकी शक्तियां ब्रिटिश ससद की शक्तियो की भाति अमर्यादित और असीमित नही। उसकी शक्तियो पर मुख्य सीमायें निम्न है—

**1 सवैधानिक सीमायें**—अमरीका मे सघीय शासन व्यवस्था है। अन्य सघीय सविधानों की तरह वहा भी सविधान राष्ट्रीय सरकार और राज्य सरकारो मे शक्तियो का विभाजन करता है। सविधान अनुच्छेद 1 खण्ड 1 और खण्ड 8 मे काग्रेस की शक्तियो को स्पष्ट रूप से परिभाषित करता है। शेष शक्तियां अर्थात् अवशिष्ट शक्तिया सघ के एककों के पास है। काग्रेस प्रदान की गयी शक्तिया के अन्तर्निहित समझी जाने वाली शक्तियो का प्रयोग अवश्य कर सकती है परन्तु वह राज्यो के क्षेत्राधिकार का अतिक्रमण नही कर सकती। सक्षेप म, अमरीका म सविधान सर्वोच्च है काग्रेस नही।

**2 न्यायिक पुनरावलोकन की सीमायें**—काग्रेस पर न्यायिक पुनरावलोकन की सीमायें है। जब कभी काग्रेस अपने क्षेत्राधिकार का अतिक्रमण करती है अथवा राज्यो के क्षेत्राधिकार मे हस्तक्षेप करती है अथवा ऐसे कानून का निर्माण करती

योग्यताओं को निर्धारित करना, कांग्रेस के अपमान सम्बन्धी मुद्दों की सुनवाई करना विधान निर्माण हेतु आवश्यक सूचनायें एकत्रित करना, दस्तावेजों को मगवाना, गवाहों की गवाही लेना, जाच करना, आदि।

4 समवर्ती शक्तियां (Concurrent Powers)—ये वे शक्तियां है जिनका उपयोग कांग्रेस और राज्य विधान सभायें दोनों करती है। इन शक्तियों के उपयोग का सामान्य नियम यह है कि राज्य इनका उपयोग तब तक करें जब तक कांग्रेस उनके सम्बन्ध में किसी कानून का निर्माण नही करती। इनके प्रमुख उदाहरण है निर्वाचन, सवैधानिक सशोधन, अपने अपने अधिकार क्षेत्र में कानूनों का निर्माण, बैंको एव कारपोरेशस की स्थापना, न्यायालयो की स्थापना, सार्वजनिक कल्याण, आदि।

संविधान कांग्रेस को किसी प्रकार की आपात शक्तियां (सकटकालीन शक्तियाँ) प्रदान नही करता और वास्तविक सकटो ने भी उसे किन्हीं विशेष शक्तियों से विभूषित नही किया। जैसाकि सर्वोच्च न्यायालय ने अपने निर्णयों में स्पष्ट अवलोकित किया है कि "सकट शक्तियाँ पैदा नही करता। सकट न तो स्वीकृत शक्तियों मे वृद्धि करता है और न उनके ऊपर लगाये गये प्रतिबन्धो को कम करता है।" अर्थात् 'असाधारण परिस्थितियाँ वैधानिक शक्तियों का निर्माण या विस्तार नही करतीं।" सक्षेप मे, सकटकाल में भी कांग्रेस को अपनी विधायी सीमाओं के अन्तर्गत ही कार्य करना पड़ता है। वह अपनी या राज्यो की सीमाओं का अतिक्रमण नही कर सकती।

(ब) गैर-विधायी शक्तियां (No Legislative Powers)—कांग्रेस की गैर-विधायी शक्तियां मुख्यत निम्न है—

1 सवैधानिक शक्तियां (Constituent Powers)—जब कांग्रेस सवैधानिक सशोधन के उद्देश्य से किसी प्रस्ताव को अपने दोनो सदनों के दो तिहाई बहुमत से पारित करके राज्यो के अनुसमर्थन के लिए भेजती है तो वह अपनी सवैधानिक शक्ति का प्रयोग करती है। निस्सन्देह कांग्रेस सवैधानिक शक्ति का प्रयोग अकेले या स्वतन्त्र रूप से नही करती और सवैधनिक सशोधनो को लागू करने के लिये तीन चौथाई राज्यो के अनुसमर्थन की आवश्यकता होती है, परन्तु फिर भी इसमे कांग्रेस ने ही पहल करने की शक्ति ग्रहण कर ली है। यद्यपि दो तिहाई राज्य प्रार्थना-पत्र द्वारा सवैधानिक सशोधन के लिए राष्ट्रीय सम्मेलन की माग कर सकते है परन्तु अब तक जितने भी सवैधानिक सशोधन लागू किये गये है उनमे पहल कांग्रेस ने ही की है।

2 निर्वाचन सम्बन्धी शक्तियां (Electoral Powers)—कुछ परिस्थितियों मे कांग्रेस राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति का निर्वाचन करती है। प्रति चार वर्ष बाद राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति को निर्वाचक मण्डल मे प्राप्त मतो को गिनने के लिये

(i) ब्रिटेन में एकात्मक शासन व्यवस्था है। इसलिए ब्रिटिश संसद विधायी शक्तियों का एक मात्र उपयोग करती है। वहाँ शक्तियों का विभाजन नहीं किया गया। वहाँ अन्य सभी सत्तायें संसद के अधिनियमों के अन्तर्गत ही अपनी शक्ति का प्रयोग करती है। क्योंकि उनकी शक्ति संसद के अधिनियमों पर आधारित होती है अतः संसद उसे सीमित या रद्द भी कर सकती है। दूसरी ओर, अमरीका में संघात्मक शासन व्यवस्था है। इसलिए वह विधायी शक्तियों का एक मात्र उपयोग नहीं करती। उसे राष्ट्रीय जीवन के सभी पहलुओं पर पूर्ण अधिकार नहीं। वहाँ शक्तियों का राष्ट्रीय सरकार और राज्य सरकारों में विभाजन किया गया है। वहाँ की राज्य सरकारें संविधान से शक्ति प्राप्त करती हैं काग्रेस से नहीं। अतः काग्रेस जिन शक्तियों को प्रदान नहीं करती उन्हे वापस भी नहीं ले सकती।

(ii) ब्रिटेन में साधारण कानून और संवैधानिक कानून में कोई भेद नहीं किया जाता। संसद दोनों प्रकार के कानूनों को एक ही प्रक्रिया द्वारा पारित कर सकती है। दूसरी ओर अमरीका में साधारण और संवैधानिक कानूनों में भेद किया जाता है। संवैधानिक कानूनों को संविधान के अनुच्छेद V में लिखित विशिष्ट प्रक्रिया द्वारा ही पारित या संशोधित किया जा सकता है।

(iii) ब्रिटेन में संसद द्वारा पारित कानूनों पर न कार्यपालिका वीटो और न न्यायपालिका वीटो का प्रयोग किया जाता है। दूसरी ओर, अमरीका में काग्रेस द्वारा पारित कानूनों पर कार्यपालिका वीटो और न्यायपालिका वीटो दोनों का प्रयोग किया जाता है।

(iv) ब्रिटेन में शक्तियों के पृथक्करण की व्यवस्था को नहीं अपनाया गया जबकि अमरीका में शक्तियों के पृथक्करण की व्यवस्था को अपनाया गया है और साथ में अवरोध और सन्तुलन के सिद्धान्त को भी अपनाया गया।

उपर्युक्त तथ्यों के आधार पर ब्रिटिश संसद और अमरीकी काग्रेस की शक्तियों और स्थिति में पायी जाने वाली भिन्नताओं को निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 प्रभुसत्ता शक्ति में अन्तर—ब्रिटिश संसद पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न निकाय है। वह सर्वशक्तिमान और सक्षम संस्था है। वह स्वच्छन्द विधायी शक्तियों का प्रयोग करती है। उसकी विधायी शक्तियों पर किसी संवैधानिक कानून, कॉमन लॉ स्टेच्यूट लॉ, या केस लॉ की कोई सीमायें नहीं। जैसा कि सर एडवर्ड कोक ने कहा है कि ब्रिटिश 'संसद की शक्ति और क्षेत्राधिकार इतना श्रेष्ठ और निरपेक्ष है कि उसे किन्हीं कारणों अथवा व्यक्तियों द्वारा किन्हीं सीमाओं में सीमित नहीं किया जा सकता।" ब्रिटिश लोगों ने कानून निर्माण की सर्वोच्च शक्ति केवल संसद को प्रदान की है जिसका वे नियत कालिक निर्वाचनों के माध्यम से नवीनीकरण करते

(ii) काग्रेस ही युद्ध की घोषणा कर सकती है।

(iii) काग्रेस अपने पदाधिकारियो का चयन स्वय करती है। उदाहरणत प्रतिनिधि सदन अपने अध्यक्ष (स्पीकर) का और सीनेट अपने अस्थाई अध्यक्ष का चयन स्वय करता है।

(iv) काग्रेस का प्रत्येक सदन अपने सदस्यो पर नियन्त्रण रखने और उन्हे अनुशासित करने के लिए नियमो का निर्माण कर सकता है। काग्रेस अपने सदस्यो पर महाभियोग नही लगा सकती परन्तु वह दो तिहाई बहुमत से किसी सदस्य को सदन से निष्कासित कर सकती है।

(v) काग्रेस का प्रत्येक सदन अपनी कार्यवाही के नियमो का निर्माण स्वय कर सकता है।

4 निदेशात्मक शक्तिया (Directory Powers)—काग्रेस एक निदेशात्मक मण्डल है। वह राष्ट्रपति के प्रशासन की देखरेख करती है और उसे समय-समय पर निदेश भी देती है। जब कभी काग्रेस किसी कार्यपालिका सगठन या अभिकरण की रचना करती है तो वह उसके सचालन हेतु कुछ शर्तें, निर्देश या सिद्धान्तो की व्यवस्था भी कर देती है, वह उसके पदाधिकारियो की नियुक्ति एव विमुक्ति के नियमो और उसकी कार्यप्रणाली के नियमो को भी निश्चित कर देती है। उनके लिए धनराशि स्वीकृत करते समय काग्रेस उनके कार्यों की समीक्षा करती है, उनमे से कुछ को जारी रखने कुछ को समाप्त करने और कुछ का विस्तार करने के आदेश देती है। सक्षेप मे, वित्त के माध्यम से काग्रेस प्रशासन की नाभि पर नियन्त्रण रखती है। काग्रेस कार्यपालिका से सूचनायें और रिपोर्ट मगवा सकती है।

5 जांच शक्तियां (Investigative Powers)—काग्रेस किसी विषय, मुद्दे या प्रश्न पर जाच करवा सकती है। सीनेट की जाच समितियो से तो सारा प्रशासन घर्राता एव घबराता है। इन जाच समितियो के माध्यम से काग्रेस प्रशासन पर नियन्त्रण रखती है और उसकी अकुशलता और भ्रष्टाचार का पर्दाफाश करती है। काग्रेस की जाचें जैसाकि वुडरो विल्सन ने कहा है, निर्वाचको की "आँखें, वाणी, विवेक और सकल्प" हैं। इन्ही के माध्यम से अमरीकी जनता सूचनायें प्राप्त करती है जो उसे कभी प्राप्त नही नही होती।

6 न्यायिक शक्तिया (Judicial Powers)—काग्रेस की न्यायिक शक्तियाँ मुख्यत निम्न है—

(i) वह कानून द्वारा सर्वोच्च न्यायालय और अन्य निम्न सघीय न्यायालयो के सदस्यो की सख्या निश्चित कर सकती है। वह सर्वोच्च न्यायालय के अपीलीय क्षेत्राधिकार को निश्चित कर सकती है।

(ii) वह राष्ट्रपति, उप राष्ट्रपति तथा अन्य उच्च पदाधिकारियो पर म्भ-

द्वितीय महायुद्ध छिड़ने पर उसने किया था, वह नागरिकों की मूल स्वतन्त्रताओं को स्थगित कर सकती है जैसाकि उसने द्वितीय महायुद्ध के दौरान प्रेस की स्वतन्त्रता को सीमित कर दिया था और बन्दी-प्रत्यक्षीकरण लेख का स्थगित कर दिया था। वह न्यायालय के किसी निर्णय को रद्द कर सकती है जैसाकि 1966 में उसने वार डेमेज (बर्मा ऑयल) ऐक्ट पारित करके न्यायालय के उस निर्णय को रद्द कर दिया था जिसमें उसने कहा था कि "युद्ध के दौरान नष्ट किये गये सयन्त्रों के लिए बर्मा आयल कम्पनी दावे प्रस्तुत कर सकती है।" संक्षेप में, ब्रिटिश संसद को, जैसा कि डायसी ने कहा है "उसके स्वयं के कानून द्वारा भी मर्यादित नहीं किया जा सकता।"

दूसरी ओर, अमरीका में साधारण और संवैधानिक कानूनों में अन्तर किया जाता है। वहां संवैधानिक कानूनों में तभी संशोधन किया जा सकता है जब संविधान के अनुच्छेद V में वर्णित विशिष्ट प्रक्रिया को अपनाया जाता है अर्थात् अमरीकी संविधान में संशोधन तभी लागू किया जा सकता है जब कांग्रेस के दोनों सदन उसे अपने अपने दो-तिहाई बहुमत से पारित कर दें और तीन चौथाई राज्य विधान सभायें उसका अनुसमर्थन कर दें। इस तरह संवैधानिक कानूनों में कांग्रेस की शक्ति आंशिक है। दूसरी ओर कांग्रेस उन सब क्रियाओं को नहीं कर सकती जो ब्रिटिश संसद कर सकती है। उसका कार्यकाल निश्चित है, वह उसे बढ़ा नहीं सकती, वह न्यायालय के निर्णयों को रद्द नहीं कर सकती, आदि।

**न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का भेद**—ब्रिटेन में साधारण कानून और संवैधानिक कानून में कोई भेद न होने के कारण वहां इस बात को निर्धारित करने के लिए किसी पंच या निर्णायक या न्यायालय की आवश्यकता नहीं पड़ती कि संसद द्वारा पारित कानून वैध है या नहीं। वहां न्यायालय कानून को मान्यता देता है, उसे लागू करता है, उसे रद्द नहीं करता। वहां न्यायालय को अमरीका की भांति, किसी कानून की वैधता अवैधता, औचित्य-अनौचित्य निर्धारित करने का अधिकार नहीं। संसद के शब्द ही कानून है और वे अंतिम कानून है। जैसाकि सर विलियम ब्लैकस्टोन ने कहा है कि संसद जो कुछ करती है पृथ्वी पर कोई शक्ति उसे रद्द नहीं कर सकती।" जे ए आर मेरियट ने भी कहा है कि ब्रिटिश संसद "प्राचीनता की दृष्टि से अतुलनीय, क्षेत्राधिकार से व्यापक और शक्ति में अनोखी है स्वयं के अतिरिक्त यह अन्य किसी आंतरिक सत्ता को सर्वोच्च स्वीकार नहीं करती। सम्राट (साम्राज्ञी) के साम्राज्य में यह सभी धार्मिक और गैर धार्मिक सांसारिक मामलों में सम्प्रभु है।"

दूसरी ओर, अमरीकी कांग्रेस द्वारा पारित कानून अंतिम नहीं है। कांग्रेस के कानूनों पर न्यायिक पुनरावलोकन की तलवार निरन्तर लटकती रहती है। जब कभी कांग्रेस द्वारा पारित कोई कानून संविधान की धाराओं के वि-

(ii) कांग्रेस ही युद्ध की घोषणा कर सकती है।

(iii) कांग्रेस अपने पदाधिकारियों का चयन स्वयं करती है। उदाहरणत प्रतिनिधि सदन अपने अध्यक्ष (स्पीकर) का और सीनेट अपने अस्थाई अध्यक्ष का चयन स्वयं करता है।

(iv) कांग्रेस का प्रत्येक सदन अपने सदस्यों पर नियन्त्रण रखने और उन्हें अनुशासित करने के लिए नियमों का निर्माण कर सकता है। कांग्रेस अपने सदस्यों पर महाभियोग नहीं लगा सकती परन्तु वह दो-तिहाई बहुमत से किसी सदस्य को सदन से निष्कासित कर सकती है।

(v) कांग्रेस का प्रत्येक सदन अपनी कार्यवाही के नियमों का निर्माण स्वयं कर सकता है।

4 निदेशात्मक शक्तियां (Directory Powers)—कांग्रेस एक निदेशात्मक मण्डल है। वह राष्ट्रपति के प्रशासन की देखरेख करती है और उसे समय समय पर निदेश भी देती है। जब कभी कांग्रेस किसी कार्यपालिका संगठन या अभिकरण की रचना करती है तो वह उसके संचालन हेतु कुछ शर्तों, निर्देश या सिद्धान्तों की व्यवस्था भी कर देती है वह उसके पदाधिकारियों की नियुक्ति एवं विमुक्ति के नियमों और उसकी कार्यप्रणाली के नियमों को भी निश्चित कर देती है। उनके लिए धनराशि स्वीकृत करते समय कांग्रेस उनके कार्यों की समीक्षा करती है, उनमें से कुछ को जारी रखने, कुछ को समाप्त करने और कुछ का विस्तार करने के आदेश देती है। संक्षेप में, वित्त के माध्यम से कांग्रेस प्रशासन की नाभि पर नियन्त्रण रखती है। कांग्रेस कार्यपालिका से सूचनायें और रिपोर्ट मंगवा सकती है।

5 जांच शक्तियां (Investigative Powers)—कांग्रेस किसी विषय, मुद्दे या प्रश्न पर जांच करवा सकती है। सीनेट की जांच समितियों से तो सारा प्रशासन थर्राता एवं घबराता है। इन जांच समितियों के माध्यम से कांग्रेस प्रशासन पर नियन्त्रण रखती है और उसकी अकुशलता और भ्रष्टाचार का पर्दाफाश करती है। कांग्रेस की जांचें जैसाकि वुडरो विल्सन ने कहा है निर्वाचकों की "आंखें, वाणी, विवेक और संकल्प" है। इन्हीं के माध्यम से अमरीकी जनता सूचनायें प्राप्त करती है जो उसे कभी प्राप्त नहीं होती।

6 न्यायिक शक्तियां (Judicial Powers)—कांग्रेस की न्यायिक शक्तियां मुख्यत निम्न हैं—

(i) वह कानून द्वारा सर्वोच्च न्यायालय और अन्य निम्न संघीय न्यायालयों के सदस्यों की संख्या निश्चित कर सकती है। वह सर्वोच्च न्यायालय के अपीलीय क्षेत्राधिकार को निश्चित कर सकती है।

(ii) वह राष्ट्रपति, उप राष्ट्रपति तथा अन्य उच्च पदाधिकारियों पर देश-

की आलोचनाओं का सामना नही करना पडता। वहा कार्यपालिका और व्यवस्थापिका दोनों का कार्यकाल निश्चित है। काग्रेस कार्यपालिका को, महाभियोग प्रस्ताव के अतिरिक्त, समय से पूर्व पदच्युत नही कर सकती और कार्यपालिका भी काग्रेस को समय से पूर्व भग नही कर सकती।

6 शक्तियों के वास्तविक उपयोग में अन्तर—ब्रिटेन मे ससद सिद्धान्त सर्वोच्च है परन्तु व्यवहार मे वहा उसकी सारी शक्तियो का उपयोग मन्त्रिमण्डल करता है। जब तक मन्त्रिमण्डल का ससद मे बहुमत बना रहता है वह उसके हाथों का खिलौना बनी रहती है। वर्तमान समय मे तो मन्त्रिमण्डल की स्थिति अधिनायक जैसी है। लार्ड हेवर्ट ने तो उसे "नवीन अधिनायकवाद" की सज्ञा दी है।

दूसरी ओर, अमरीका मे काग्रेस को जो शक्तिया सविधान द्वारा प्राप्त हुई है वह उनका स्वय उपयोग करती है। राष्ट्रपति काग्रेस की उपेक्षा या तिरस्कार नही कर सकता, उस समय भी नही जब राष्ट्रपति के दल का बहुमत काग्रेस मे होता है। इसका कारण यह है कि अमरीका मे दलीय सगठन और नियन्त्रण ढीला है और सीनेट एकता की भावना और सीनेटोरियल शिष्टाचार जैसी प्रथाओं के आधार पर कार्य करता है दलीय भावनाओ के आधार पर नहीं।

7 सदस्यों के राष्ट्रीय और स्थानीय दृष्टिकोण का भेद—ब्रिटिश ससद के सदस्यो का दृष्टिकोण व्यापक और राष्ट्रीय होता है। निस्सन्देह उनका चयन निर्वाचन क्षेत्रो से होता है परन्तु निर्वाचित होने के बाद वे क्षेत्र विशेष के प्रतिनिधि नही रहते बल्कि राष्ट्र के प्रतिनिधि बन जाते हैं। उन्हे स्थानीय हितो से इतना लगाव नही होता जितना कि राष्ट्रीय हितो से होता है। ब्रिस्टल के मतदाताओं को सम्बोधित करते हुए बर्क ने एक बार कहा था, "आपके मतो के विपरीत भी प्रतिनिधि आपके हितो की रक्षा कर सकता है।" ब्रिटेन मे ऐसा इसलिए है कि वहा न तो निर्वाचन क्षेत्र मे निवास की योग्यता है और न ही दलो का सगठन ढीला है। वहा दलो का दृष्टिकोण राष्ट्रीय है और दल के सदस्यो पर उनका नियन्त्रण कठोर है।

दूसरी ओर, अमरीकी काग्रेस के सदस्यो पर स्थानीय हितो एव लाबियों का अत्यधिक प्रभाव रहता है। वहा कुछ सवैधानिक व्यवस्थायें ही ऐसी हैं तथा वहा ऐसी प्रथाओं का विकास हुआ है कि काग्रेस के सदस्य "स्थान विशेष के दूत" बन कर रह गये है। वहा अमरीकी सविधान ही इस बात की माग करता है कि उन्हे उस राज्य के निवासी होना चाहिए जहा से वे चुनाव लडना चाहते हैं और प्रथा इस बात की माग करती है कि उन्हे उस जिले (निर्वाचन क्षेत्र) का निवासी होना चाहिए जहा से वे चुनाव लडना चाहते है सविधान और प्रथा की य व्यवस्थायें ही वहा स्थानीकरण को जन्म देती है। प्रतिनिधि सदन के दो वर्षों का

है जो सर्वैधानिक धाराओ के विपरीत है अथवा प्राकृतिक न्याय की भावना या कानून की उचित प्रक्रिया (Due process of law) के विपरीत है तो न्यायालय उस कानून को अवैध घोषित कर सकती है। जैसाकि न्यायाधीश ह्यूज ने कहा था कि "हम अमरीकावासी सविधान के अधिन शासित होते है परन्तु सविधान वही है जो न्यायाधीश कहते है कि वह क्या है।"

3 शक्तियो के पृथक्करण की व्याख्या द्वारा लगायी गयी सीमायें—अमरीका मे शक्तियो के पृथक्करण की व्यवस्था को अपनाया गया है। इसका अर्थ यह है कि काग्रेस न तो अपनी विधायी शक्तियो को शासन के दूसरे अंगो को प्रत्यायोजित कर सकती है और न ही वह स्वय शासन के दूसरे अंगो की शक्तियो का अपहरण कर सकती है।

4 अनुच्छेद 1, खड 9 द्वारा लगायी गयी सीमायें—सविधान के अनुच्छेद 1 खण्ड 9 मे काग्रेस की शक्तियो पर निम्न सीमाये लगायी गयी है—

(i) काग्रेस विद्रोह और आक्रमण की स्थिति को छोडकर बन्दी प्रत्यक्षीकरण लेख को स्थगित नही कर सकती।

(ii) काग्रेस कार्योत्तर कानूनो का निर्माण नही कर सकती।

(iii) काग्रेस राज्यो के निर्यात पर कोई कर नही लगा सकती।

(iv) काग्रेस कुलीनता की द्योतक पदवियो को प्रदान नही कर सकती।

5 अनुच्छेद 5 द्वारा लगायी गयी सीमायें—काग्रेस राज्यो की सहमति के बिना सीनेट मे राज्यो के समान प्रतिनिधित्व की व्यवस्था मे कोई परिवर्तन नही कर सकती। राज्यो की सहमति के बिना काग्रेस राज्यो की सीमाओ मे भी कोई परिवर्तन नही कर सकती।

6 राष्ट्रपति का वीटो—राष्ट्रपति की वीटो रूपी तलवार काग्रेस के कानून निर्माण करने की शक्ति पर निरन्तर लटकती रहती है। काग्रेस द्वारा पारित कानून तभी लागू होते है जब राष्ट्रपति उन पर हस्ताक्षर कर उन्हे स्वीकार कर लेता है। निस्सन्देह राष्ट्रपति का वीटो विलम्बकारी है और काग्रेस हमेशा उसे अपने दो-तिहाई बहुमत से रद्द कर सकती है परन्तु ऐसा प्राय बहुत कम होता है और राष्ट्रपति का वीटो अधिकाश स्थितियो मे प्रभावी होता है। काग्रेस सत्र के पिछले दस दिनो मे राष्ट्रपति का जेबी वीटो स्वत प्रभावी होता है।

## C ब्रिटिश ससद और अमरीकी काग्रेस का तुलनात्मक अध्ययन
## (A Comparative study of British Parliament & American Congress)

ब्रिटिश ससद और अमरीकी काग्रेस दोनों अपने अपने देश की व्यवस्थापिकायें है दोनो मे द्वि सदनात्मक व्यवस्था है दोनो की विधायी शक्तियो पर कार्यपालिका वीटो विद्यमान है परन्तु फिर भी दोनो की शक्तियो और स्थिति मे महान अन्तर हैं। इसके लिए मूलत अग्रलिखित कारण उत्तरदायी है—

विमर्शात्मक सदन के रूप मे रचित किया है। इसी कारण इसके सदस्यो की सख्या थोडी रखी गयी है।

(ii) वे एक अनुभवी एव योग्य सदस्यो के सदन की रचना करना चाहते थे। इसीलिए उन्होने सीनेट के निर्वाचन की अप्रत्यक्ष व्यवस्था को अपनाया था। वतमान समय मे सीनेट का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से राज्यो की जनता द्वारा होता है परन्तु 1913 के 17वे सवैधानिक सशोधन से पूव उसका निर्वाचन अप्रत्यक्ष रूप से राज्य विधान सभाओ द्वारा होता था।

(iii) वे एक ऐसे शक्तिशाली सदन की रचना करना चाहते थे जो राष्ट्रपति और प्रतिनिधि सदन दोनो की स्वेच्छाचारिता पर नियन्त्रण रख सके। इसी कारण उन्होने सीनेट को राष्ट्रपति की नियुक्ति और सन्धि करने की शक्ति मे साझेदार बनाया और उसे प्रतिनिधि सदन के समकक्ष विधायी और वित्तीय शक्तियाँ प्रदान की।

(iv) वे एक ऐसी निकाय की रचना करना चाहते थे जो सभी छोटे-बडे राज्यो की प्रभुसत्ता की रक्षा कर सके। इसीलिए उन्होन सीनेट मे जहाँ छोटे बडे राज्यो को समान प्रतिनिधित्व प्रदान किया वहाँ अवशिष्ट शक्तियाँ भी राज्यो को प्रदान का। यह सघ निर्माण और राज्यो के हितो के लिए आवश्यक था।

सगठन—सीनेट काग्रेस का उच्च सदन है। यह सघ के एकको का प्रतिनिधित्व करता है। इसम सघ के राज्यो को समान प्रतिनिधित्व प्रदान किया गया है। **सविधान का अनुच्छेद 1, खण्ड 3, परा 1 सघ की प्रत्येक छोटी बडी इकाई को सीनेट मे दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार देता है।** वतमान समय मे अमरीकी सघ मे 50 राज्य है। अत सीनेट के सदस्यो की सख्या 100 है। प्रारम्भ मे सघ म 13 राज्य थे, अत उस समय इसके सदस्यो सख्या केवल 26 थी।

सविधान के अनुच्छेद V के अनुसार सीनेट म राज्यो के समान प्रतिनिधित्व की व्यवस्था को राज्यो की सहमति के बिना बदला नही जा सकता अथात् राज्यों को उनके समान प्रतिनिधित्व से वचित नही किया जा सकता। यह व्यवस्था जनसख्या के आधार पर प्रतिनिधित्व की व्यवस्था के विपरीत है। यह असमान प्रतिनिधित्व और असमानुपातिक प्रभाव को जन्म दती है। उदाहरणत लाखो की जनसख्या वाले नेवादा, अलास्का और रोड द्वीप जैसे राज्यो को करोडो की जनसख्या वाले न्यूयाक और केलिफोर्निया जसे राज्यो के समान प्रतिनिधित्व का कोई तार्किक या औचित्य नहीं। सवैधानिक सशोधनो और सन्धियों के अनुसमथन के मुद्दो पर तो यह अत्यधिक असगति और बमल प्रभाव को जन्म देती है। दार जनसख्या वाले राज्य मिलकर प्रधान राष्ट्र या राज्यसमूह बहुस्यक की इच्छा को कुचल सकता है।

रहते हैं। निःसन्देह ब्रिटिश संसद का निर्माण कामन सभा, लार्ड सभा और साम्राज्ञी से मिल कर होता है और उसका कोई एक भाग अकेले कानून का निर्माण नहीं कर सकता। परन्तु जहां समय ने साम्राज्ञी को शुद्ध औपचारिक कार्यपालिका अध्यक्ष बना दिया है वहां लार्ड सभा की शक्तियां संसदीय अधिनियमों द्वारा (1911 और 1949 के अधिनियमों द्वारा) अत्यधिक सीमित कर दी गयी है। अतः वर्तमान समय में संसद की विधायी शक्तियों का वास्तविक प्रयोग कॉमन सभा ही करती है और उसे ही संसद के नाम से जाना जाता है।

दूसरी ओर, अमरीकी कांग्रेस पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न निकाय नहीं। वह सर्वशक्तिमान और सक्षम संस्था नहीं। उसकी विधायी शक्तियां असीमित या निर्बाध नहीं वह केवल उन्हीं शक्तियों का उपयोग कर सकती है जिन्हें संविधान के अनुच्छेद 1, खण्ड 1 और खण्ड 8 के 18 पैराग्राफों में प्रदान किया गया है। जो शक्तियां उसे स्पष्ट रूप से प्रदान नहीं की गयी या जिन्हें युक्तियुक्त ढंग से प्रदान की गयी शक्तियों के अन्तर्निहित नहीं समझा जा सकता, उनका वह उपयोग नहीं कर सकती। अमरीका में अवशिष्ट शक्तियां राज्यों के पास हैं। कांग्रेस न तो अपने क्षेत्र का अतिक्रमण कर सकती है और न राज्यों के क्षेत्र का अपहरण कर सकती है।

2 कानून निर्माण करने की शक्ति में अन्तर—ब्रिटेन में साधारण और संवैधानिक कानूनों में कोई अन्तर नहीं किया जाता। वह दोनों प्रकार के कानूनों को एक प्रकार की प्रक्रिया द्वारा पारित कर सकती है। इसलिए वह किसी प्रकार के कानून का निर्माण कर सकती है, किसी कानून में परिवर्तन कर सकती है, किसी कानून को थोड़े समय के लिए स्थगित कर सकती है या उसे पूर्णतः रद्द कर सकती है। वह न पिछली संसदों द्वारा पारित कानूनों से बाध्य है और न वह आगामी संसदों पर किसी प्रकार की बाधायें लगा सकती है।

ब्रिटिश संसद अवैध को वैध (Legalise illegality) बना सकती है, कोई ऐसा न्यायिक निर्णय नहीं जिसे वह रद्द नहीं कर सकती कोई ऐसी प्रथा नहीं जिसे वह समाप्त नहीं कर सकती, कॉमन ला का कोई ऐसा नियम नहीं जिसे वह उलट नहीं सकती। जैसा कि डायसी ने कहा है कि 'वैधानिक दृष्टि से ब्रिटिश संसद इतनी शक्तिशाली है कि वह एक शिशु को प्रौढ़ करार दे सकती है, वह किसी व्यक्ति की मृत्यु के बाद उसे राजद्रोही सिद्ध कर सकती है, वह गैर कानूनी सन्तान को कानूनी करार दे सकती है और यदि उचित समझे तो किसी व्यक्ति को अपने ही मामले में न्यायाधीश बना सकती है।"

ब्रिटिश संसद अपने कार्यकाल को बढ़ा सकती है जैसाकि 1716 में सप्तवर्षीय अधिनियम द्वारा (Septennial Act of 1716) उसने किया था, वह अपने कार्यकाल को अनिश्चित काल तक बढ़ा सकती है जैसाकि 1939 में

तार, टेलीफोन आदि की सुविधायें उपलब्ध होती है। अवकाश ग्रहण करने के बाद उन्हें पर्याप्त सुविधायें प्राप्त होती है।

**विशेषाधिकार एवं उन्मुक्तियाँ**—सीनेट के सदस्यो को प्रतिनिधि सदन के सदस्यो के समान ही विशेषाधिकार एवं उन्मुक्तियाँ प्राप्त होती है। इन विशेषाधिकारों का उल्लेख अनुच्छेद 1, खण्ड 6, पैरा 1 मे किया गया है। ये मुख्यतः निम्न है—

(1) सीनेट के किसी सदस्य द्वारा सीनेट मे किसी विषय, प्रश्न या मुद्दे पर दिये गये भाषण या प्रकट किये गये विचारो के सम्बन्ध मे अन्य किसी स्थान पर कोई प्रश्न नही किया जा सकता अर्थात् सीनेट मे दिये गये भाषण के लिए सदस्यो को न बन्दी बनाया जा सकता है, न उन पर मुकदमा चलाया जा सकता है और न उन्हें गवाही देने के लिए किसी न्यायालय मे बुलाया जा सकता है। सीनेट के बाहर जिन कथनो को निन्दात्मक करार दिया जा सकता है वे सीनेट में सीनेटरो के विशेषाधिकार है।

(ii) संविधान सीनेट के सदस्यो को सीनेट की कार्यवाही मे हिस्सा लेने की स्वतन्त्रता प्रदान करता है। देशद्रोहिता, महापराध और शान्ति भंग के अपराधो को छोड कर सीनेट के किसी सदस्य को अधिवेशन के समय बन्दी नही बनाया जा सकता। यह व्यवस्था सदस्यो को दीवानी मुकदमो से उन्मुक्ति प्रदान करती है फौजदारी मुकदमो से नही।

**अधिवेशन एवं सत्रावसान**—सीनेट के अधिवेशन प्रतिनिधि सदन के अधिवेशनो के साथ 3 जनवरी को शुरू होते है और प्राय 31 जुलाई तक चलते रहते है। कांग्रेस के दोनो सदनो का सत्रावसान इकट्ठा होता है। यदि सत्रावसान की तिथि के सम्बन्ध मे दोनो सदन सहमत न हो तो राष्ट्रपति कांग्रेस के सत्रावसान की तिथि निश्चित कर देता है। आवश्यकता पडने पर राष्ट्रपति कांग्रेस के विशेष अधिवेशन बुला सकता है।

**गणपूर्ति**—सीनेट की कार्यवाही के सम्पादन के लिए कुल सदस्यो के बहुमत अर्थात् 51 सदस्यो की उपस्थिति की आवश्यकता होती है। सीनेट के कुछ सदस्य अनुपस्थित रहने वाले सदस्यो की उपस्थिति की माग कर सकते है।

**पदाधिकारी**—सीनेट के प्रमुख पदाधिकारी है अध्यक्ष, अस्थायी अध्यक्ष, सचिव, सार्जेन्ट एट आर्म्स, चैपलेन आदि। सीनेट मे दलो के पदाधिकारी भी होते है। इनमे प्रमुख है फ्लोर लीडर और सचेतक। अध्यक्ष को छोडकर, क्योंकि अमरीका का उपराष्ट्रपति सीनेट का पदेन अध्यक्ष होता है, शेष सभी पदाधिकारी सीनेट द्वारा स्वयं चुने जाते है। दलीय पदाधिकारी दलीय कॉकस या सम्मेलन द्वारा चुने जाते है।

होता है अथवा कांग्रेस अपने क्षेत्राधिकार का अतिक्रमण करती है तो न्यायालय उसे अवैध घोषित कर सकती है। 'अमरीका में संविधान सर्वोच्च है कांग्रेस नहीं, कांग्रेस तो संविधान की सन्तान है वह उसके अधीन एक संस्था है। वहां न्यायालय संविधान का संरक्षक है, उसी के निर्णय अन्तिम होते है। जैसाकि न्यायाधीश ह्यूज ने कहा था कि "हम अमरीकावासी संविधान के आश्रित शासित होते है परन्तु संविधान वही है जो न्यायाधीश कहते है कि वह क्या है।"

**4 कार्यपालिका वीटो के प्रयोग में भिन्नता**—ब्रिटेन में साम्राज्ञी पूर्णत एक औपचारिक कार्यपालिका अध्यक्ष है। सिद्धा तत वर्तमान समय मे भी संसद द्वारा पारित विधेयको पर उसे वीटो का अधिकार है परन्तु व्यवहार में 1707 से, साम्राज्ञी ऐन के काल से, उसने इस शक्ति का प्रयोग नहीं किया। अत साम्राज्ञीय की यह शक्ति प्राय मृत हो गयी है।

दूसरी ओर, अमरीकी राष्ट्रपति एक वास्तविक कार्यपालिका अध्यक्ष है। कांग्रेस द्वारा पारित विधेयको पर वह अपनी वीटो की शक्ति का प्रयोग करता है। निस्सन्देह राष्ट्रपति का वीटो एक विलम्बकारी वीटो है, क्योंकि कांग्रेस राष्ट्रपति द्वारा वीटो किये गये विधेयकों को पुन अपने दो-तिहाई बहुमत से पारित कर वीटो को रद्द कर सकती है परन्तु ऐसा बहुत कम होता है और राष्ट्रपति का वीटो ही प्रभावी रहता है। राष्ट्रपति का जेबी वीटो तो स्वत प्रभावित होता है।

**5 कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के सम्बन्धो में अन्तर**—ब्रिटेन मे संसदात्मक शासन व्यवस्था है। वहां शक्ति पृथक्करण के सिद्धा त को नहीं अपनाया गया। अत वहां कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में निरन्तर घनिष्ठ सम्बन्ध बना रहता है। वहां कार्यपालिका का निर्माण ही संसद में बहुमत दल के सदस्यो से होता है। वहां कार्यपालिका विधान के क्षेत्र मे संसद का नेतृत्व करती है। वहां कार्यपालिका संसद के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होती है। वहां कार्यपालिका को संसद की आलोचनाओं, निन्दा प्रस्तावो और स्थगन प्रस्तावो का सामना करना पड़ता है। वहां संसद अविश्वास का प्रस्ताव पारित करके कार्यपालिका को समय से पूर्व पदच्युत कर सकती है और कार्यपालिका भी (प्रधानमन्त्री) साम्राज्ञी को परामर्श देकर संसद को समय से पूर्व भंग करा सकती है। इस तरह ब्रिटेन में कार्यपालिका और संसद निरन्तर एक दूसरे के सहयोग पर निर्भर करती है।

दूसरी ओर अमरीका मे अध्यक्षात्मक शासन व्यवस्था है। वहां शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत को अपनाया गया है अत वहां कार्यपालिका और व्यवस्थापिका एक दूसरे से पृथक एवं स्वतन्त्र है। वहां कार्यपालिका का निर्माण कांग्रेस से नहीं होता और न ही वह उसके प्रति उत्तरदायी होती है। कांग्रेस में कार्यपालिका के अनुपस्थित होने से उसकी विधायी प्रक्रिया का नेतृत्व उसकी समितियों के अध्यक्ष अथवा फ्लोर लीडर करते है। वहां कार्यपालिका को कांग्रेस

स्ट्राम थर्मोण्ड 1957 में नागरिक अधिकार विधेयक पर 24 घण्टे से अधिक समय तक बोलता रहा। फिलिबस्टर के इस दुरुपयोग के बाद भी इसने किसी ऐसे विधेयक को नष्ट नहीं किया जिसके पीछे जनमत की शक्ति या इच्छा रही है। सीनेट ने जनइच्छा का सवदा आदर किया है।

सीनेट ने फिलिबस्टर को नियन्त्रित करने के लिए असफल प्रयास किए हैं। उदाहरणत 1917 में यह नियम बनाया गया था कि 16 सदस्यों की माग पर यदि सीनेट का दो-तिहाई बहुमत सहमत हो जाये तो किसी विषय पर वाद विवाद को समाप्त किया जा सकता है। इस नियम का प्रयोग केवल एक बार वर्साय सन्धि पर वाद-विवाद को समाप्त करने के लिए किया गया था। उसके बाद इसका प्रयोग नहीं किया गया। सन 1949 में इस नियम में यह सशोधन होने से कि सीनेट के दो-तिहाई अनुसमर्थन का अभिप्राय सीनेट के कुल सदस्यों के दो तिहाई अनुसमर्थन से है इसकी व्यावहारिक उपयोगिता ही नष्ट हो गयी है। सन 1959 में 1917 के नियम को पुन लागू कर दिया गया अर्थात् यदि 16 सदस्यों की माग को उपस्थित एव मतदान करने वाले दो तिहाई बहुमत का अनुसमर्थन प्राप्त हो जाये तो किसी विषय पर वाद-विवाद को समाप्त किया जा सकता है। सीनेट में इसे नियम 22 (Rule 22) के नाम से जाना जाता है। इस नियम का प्रयोग बहुत कम हुआ है। सीनेट जैसाकि ब्रोगन ने कहा है एक "बातचीत करने वाली दुकान बने रहना चाहती है।"

कार्यवाही के नियम एव सदस्यों को नियन्त्रित करने की शक्ति—सीनेट अपनी कार्यवाही के नियमों का निर्माण स्वय करता है। वह अपने सदस्यों को नियन्त्रित एव अनुशासित रख सकता है। वह उन्हें व्यवस्थित रहने के लिए कह सकता है, छोटे छोटे अपराधों के लिए किसी सदस्य की निन्दा कर सकता है जैसाकि 1954-55 में सीनेट ने मैक्कार्थी की निन्दा की थी। सीनेट अपने किसी सदस्य पर महाभियोग नहीं लगा सकता परन्तु वह अपने दो-तिहाई बहुमत से किसी सदस्य को निष्कासित कर सकता है। परन्तु इस व्यवस्था का बहुत कम प्रयोग किया गया है।

समितियाँ—सीनेट के सगठन की सबसे महत्त्वपूर्ण विशेषता उसकी समितियों का गठन है। उसकी समितियों का गठन विषयवार किया गया है। वर्तमान समय में सीनेट की स्थायी समितियों की सख्या 16 है। इसकी महत्त्वपूर्ण समितियाँ है वित्त, विनियोग, विदेशी मामले, न्यायपालिका, अन्तर राज्यीय वाणिज्य तथा जाच समितियाँ। सीनेट इन्ही समितियों के माध्यम से कार्य करता है। सीनेट के समक्ष जितने भी विषय या मुद्दे उपस्थित होते है समितियाँ ही उनकी छानबीन करती है और विधेयकों के औचित्य अनौचित्य का निर्धारण करती हैं। सीनेट का

कार्यकाल भी सदस्यो को अपने मतदाताओ को निरन्तर रिझाने के लिए मजबूर करता है। वहाँ दलो के सगठन भी ढीले है और सदस्यो पर उनका कठोर नियत्रण नही रहता। ये सब तत्त्व मिलकर काग्रेस के सदस्यो का बाध्य करते है कि वे राष्ट्रीय हितो के स्थान पर स्थानीय हिता पर बल दें। इसीलिए स्थानीय हितो, लॉबियो समूहो, व्यक्तियो एव परियोजनाओ के लिए कांग्रेस का प्रत्येक सदस्य राष्ट्रीय पर्स मे अधिक मे अधिक धनराशि प्राप्त करने की कोशिश करता है।

## D काग्रेस की विशिष्ट विशेषतायें
## (Distinctive Features of Congress)

कांग्रेस की विशिष्ट विशेषतायें मुख्यत निम्न है—

1 कांग्रेस मे कार्यपालिका की अनुपस्थिति।
2 काग्रेस की सीमितियो की महत्त्वपूर्ण भूमिका।
3 अत्यधिक शक्तिशाली उच्च सदन (सीनेट)।
4 विधेयको के प्रस्तुतीकरण की सरलता।
5 काय की अत्यधिक मात्रा।
6 लॉबीइग।
7 पाक बैरल।
8 लॉग रोलिग।
9 जैरीमैन्डरिंग।
10 फिलिबस्टर।
11 सीनेटोरियन शिष्टाचार।
12 स्थानीयकरण।
13 कायपालिका वीटो।
14 न्यायपालिका वीटो।

काग्रेस की उपर्युक्त सभी विशिष्ट विशेषताओ का विस्तृत वर्णन इस अध्याय म यथास्थान दिया गया है। अत उन्हे यहाँ दोहराने से कोई लाभ नही। इनका अध्ययन यथा स्थान कीजिय।

## E सीनेट
## (Senate)

उद्देश्य (Objectives)—सीनेट की रचना करने मे अमरीकी सविधान निर्माताओ के मुख्यत निम्न उद्देश्य रहे हैं—

(1) वे एक परामर्शदात्री एव विचार-विमर्शात्मक सदन की रचना करना चाहते थे। उन्होने राष्ट्रपति के कार्यो के निष्पादन के लिए किसी केबिनेट का निर्माण नही किया था। अत उन्होंने सीनेट को एक परामशदात्री एव विचार

उनका अनुसमर्थन कर देता है। यद्यपि "सीनेटोरियल शिष्टाचार" और "अवकाश नियुक्तियों" की प्रथाओं ने सीनेट के इस अधिकार को औपचारिक मात्र बना दिया है परन्तु इनमें सीनेट के इस अधिकार के महत्त्व में कोई अन्तर नहीं आया। जब कभी राष्ट्रपति सीनेट की उपेक्षा करने का प्रयास करता है और सीनेटोरियल शिष्टाचार की प्रथा का उल्लंघन करता है तो सीनेट अपनी शक्ति के प्रभाव को व्यक्त करता है। उदाहरणत भूतपूर्व राष्ट्रपति ट्रूमैन ने 1951 में इलीनोइस राज्य में संघीय न्यायालय के लिए जासफ ड्रकर और सी ज हैरिंगटन की नियुक्ति करते समय वहां के सीनेटर पाल डगलस से परामर्श नहीं किया था अर्थात राष्ट्रपति ने सीनेटोरियल शिष्टाचार की उपेक्षा की थी अत पाल डगलस ने सीनेट से यह कह कर कि ये नियुक्तियां "मुझे अप्रिय हैं" रद्द करवा दी।

दूसरे, राष्ट्रपति द्वारा की गयी सन्धियां तभी लागू होती हैं जब सीनेट का दो तिहाई बहुमत उनका अनुसमर्थन कर देता है। यद्यपि "कार्यपालिका समझौतों की प्रथा ने सीनेट की इस शक्ति का ह्रास कर दिया है परन्तु इसने उसकी वास्तविकता को समाप्त नहीं किया। उदाहरणत 1919 की वर्साय सन्धि का सीनेट का अनुसमर्थन प्राप्त न होने से अमरीका राष्ट्र संघ का सदस्य न बन सका यद्यपि तत्कालीन अमरीकी राष्ट्रपति वुडरो विल्सन राष्ट्र संघ के निर्माताओं में से थे। इसी तरह सीनेट के अनुसमर्थन के अभाव में 1979 में तत्कालीन अमरीकी राष्ट्रपति कार्टर द्वारा सोवियत संघ से की गई साल्ट-2 सन्धि अभी तक लागू नहीं की जा सकी।

स्पष्ट है कि राष्ट्रपति सीनेट की उपेक्षा नहीं कर सकता। उसे आन्तरिक और बाह्य नीतियों में सीनेट को रिझाना ही पड़ता है। वस्तुत विदेशी सम्बन्धों के मामले में विश्व में सीनेट का कोई साम्य नहीं। विदेश नीति के निर्माण में सीनेट नकारात्मक दृष्टि से ही नहीं अपितु सकारात्मक दृष्टि से भी उसके निर्माण में सहायक है। उदाहरणत सन् 1948 में सीनेटर वेन्डनबर्ग के प्रस्ताव पर ही साम्यवाद के विस्तार को रोकने की नीति को स्वीकार किया गया था जो द्वितीय युद्धोत्तर काल की अमरीकी विदेश नीति का प्रमुख स्तम्भ है।

3 न्यायिक शक्तियाँ—सीनेट वह उच्च सदन है जिसे प्रतिनिधि सदन द्वारा राष्ट्रपति, उप-राष्ट्रपति, न्यायाधीशों तथा अन्य उच्च पदाधिकारियों पर लगाये गये महाभियोग के आरोपों की जांच करने का एक मात्र अधिकार है।

4 जांच शक्तियाँ— सीनेट को किसी भी सन्देहास्पद विषय पर जांच कराने की शक्ति है। सीनेट की यह शक्ति, जैसाकि लॉस्की ने कहा है "अकुशल शासन को रोकने के लिए सबसे प्रभावशाली साधन है।" सीनेट समय-समय पर जांच समितियों की नियुक्तियां करता रहता है। ये समितियां ही प्रशासन की अकुशलता, भ्रष्टता और राजनीतिक बेईमानी का पर्दाफाश करती हैं। उदाहरणत, सारा

निर्वाचन एव कार्यकाल—आरम्भ मे सीनेट के सदस्यो के निर्वाचन की व्यवस्था अप्रत्यक्ष रखी गयी थी अर्थात उसके सदस्यो का निर्वाचन राज्यो की विधान सभाओ द्वारा होता था। परन्तु जब इस व्यवस्था के दुष्परिणाम सामने आने लगे और राज्य विधान सभायें अपने प्रतिनिधियो का चयन समय पर करने मे असफल रहने लगी तो 1913 मे 17वें संवैधानिक संशोधन द्वारा सीनेट के सदस्यो के निर्वाचन की प्रत्यक्ष व्यवस्था को स्थापित कर दिया गया। अत वर्तमान समय मे सीनेट के सदस्यों का निर्वाचन राज्यों की जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से 6 वर्ष के लिए होता है। सीनेट पूर्णत कभी विघटित नहीं होता। इसके एक-तिहाई सदस्य प्रति दो वर्ष बाद अवकाश ग्रहण करते है। सीनेट के सदस्या के पुनर्निर्वाचन पर कोई संवैधानिक प्रतिबन्ध नही। इसका परिणाम यह हुआ है कि योग्य, अनुभवी एव लोकप्रिय सीनेटर बार बार निर्वाचित होते रहते है। उदाहरणत एरिजोना का सीनेटर कार्ल हेडन 35 वर्ष तक सीनेट का सदस्य रहा। जब कभी सीनेट मे किसी राज्य का कोई स्थान रिक्त हो जाता है तो गवर्नर इसके लिए निर्वाचन लेख (Election Writ) जारी करता है। यदि राज्य का कानून आज्ञा दे तो गवर्नर रिक्त स्थान की अस्थायी पूर्ति कर सकता है।

योग्यतायें—संविधान के अनुच्छेद 1, खण्ड 3, पैरा 3 म सीनेट के सदस्य के लिए निम्न योग्यतायें निर्धारित की गयी है—

(i) वह 30 वर्ष की आयु ग्रहण कर चुका हो।

(ii) वह 9 वर्ष तक संयुक्त राज्य अमरीका का नागरिक रह चुका हो।

(iii) वह उस राज्य का निवासी हो जहाँ से वह निर्वाचन लडना चाहता है।

उपर्युक्त योग्यताओ के अतिरिक्त संविधान का अनुच्छेद 1, खण्ड 5, पैरा 1 कांग्रेस के प्रत्येक सदन को अपने सदस्यो के निर्वाचनो, प्रत्यागतो और योग्यताओ का निर्णायक बनाता है। इसी आधार पर सीनेट ने नैतिक और राजनीतिक दृष्टि से आपत्तिजनक व्यक्तियो को सीनेट म बैठने से मनाही की ह। उदाहरणत सन् 1926 म सीनेट ने इलीनोयिस के फ्रैंक एल स्मिथ और पैनसिलवानिया के विलियम एस वेयर को सीनेट मे बैठने स इसलिए मना किया कि उन्होंने प्राथमिक निर्वाचनो म अत्यधिक धन खच किया था।

शासन के अन्य अंगो के सदस्य भी सीनेट की सदस्यता ग्रहण नही कर सकते। सीनेट के सदस्य अस्थायी रूप से अमरीका के प्रतिनिधि के रूप म अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनो अथवा संयुक्त राष्ट्र मे हिस्सा ले सकते है।

वेतन एव भत्ते—सीनेट के सदस्यो का प्रतिनिधि सदन के समान ही वेतन और भत्ते प्राप्त होते है। इन्हें कांग्रेस के कानून द्वारा समय-समय पर निर्धारित किया जाता ह। सदस्यो को लिपिक और पोस्टल फ्रैंक अर्थात निशुल्क डाक,

1 सीनट मे प्रत्येक छोटे बड़े राज्य को समान प्रतिनिधित्व प्रदान किया गया है। परन्तु ऐसा करना जनसंख्या के आधार पर प्रतिनिधित्व की व्यवस्था के विपरीत है। उदाहरणत लाखो की जनसख्या वाले नेवादा और करोडा की जन सख्या वाले न्यूयार्क को समान प्रतिनिधित्व प्रदान करना लोकतन्त्र औचित्य के विरुद्ध है। यह असमानुपातिक प्रतिनिधित्व और असमानुपातिक प्रभाव को जन्म देता है। सवैधानिक सशोधना और सन्धियो के अनुसमर्थन के मुद्दो पर समान प्रतिनिधित्व का तत्त्व अत्यधिक असगति और बेमेल प्रभाव को जन्म देता है। थोडी जनसंख्या वाले राज्य मिलकर अर्थात राष्ट्र का अल्पसख्यक बहुसख्यक की इच्छाओ को कुचल सकता है।

2 अमरीका के सीनेट के निर्वाचन मे धन का अत्यधिक प्रभाव है। इसलिए सीनेट को 'धनाढ्यो का गढ" अथवा 'करोडपतियो का क्लब" कहा जाता है। सन 1913 से इसके निर्वाचन प्रत्यक्ष होने पर भी धन के प्रभाव मे कोई कमी नहीं आयी। यह प्राय कहा जाता है कि डेलावेयर के सीनेटर डू पोट कारपोरेशन (Du Pont Corporation) से प्राप्त होते हैं और मोटाना के सीनेटर व्यापारिक हितों से प्राप्त होते है।

3 सीनेट मे भाषण की असीम स्वतन्त्रता है जो इसके दुरुपयोग को जन्म देती है। सदस्यो ने व्यक्तिगत हितो एव लॉबियो के हितो के लिए इसका दुरुपयोग किया है।

4 'सीनेटोरियल शिष्टाचार' जैसी प्रथाओ ने सीनट के अनुसमर्थन की शक्ति को एक या दो सीनटरो के हाथो मे केन्द्रित कर दिया है, आदि।

## G सीनेट के शक्तिशाली होने के कारण
## (Causes for the strength of the Senate)

अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था मे सीनेट सबस "अद्भुत आविष्कार" है। यह रीढ की ऐसी हड्डी है जिसे यदि निकाल दिया जाय तो सघीय शासन ही नष्ट हो जाय। यह गुरुत्वाकर्षण का ऐसा केन्द्र है जिसकी ओर सभी आकर्षित होते है। यह ऐसा सन्तुलन केन्द्र है जो प्रतिनिधि सदन की उच्छृखलता और राष्ट्रपति की महत्वाकांक्षाओ को रोकता है। यह शक्ति और प्रभाव का ऐसा मच है जिसे राष्ट्रपति को रिझाना पडता है और राष्ट्रीय प्रेस को इसके विचार विमर्श समीक्षा कर उसे प्रकाशित करना पडता है। यह ऐसा लोकप्रिय सदन है जिसकी कोई उपमा नही की जा सकती।

अमरीकी सीनेट विश्व म निर्विवाद रूप स श्रेष्ठ द्वितीय सदन है। विश्व मे कोई ऐसा दूसरा उच्च सदन नही जिसकी इसके साथ तुलना की जा सके। अधिकांश उच्च सदन या तो वशानुगत है या उनका निर्वाचन अप्रत्यक्ष रूप से

अमरीका का उपराष्ट्रपति सीनेट का पदेन अध्यक्ष होता है। वह सीनेट की बैठकों की अध्यक्षता करता है परन्तु वह उसका सदस्य नहीं होता, वह बाह्य व्यक्ति होता है। इसलिए उसे सदन के वाद विवाद में हिस्सा लेने और मतदान करने का अधिकार नहीं होता। उसके पास केवल निर्णायक मत' का अधिकार होता है जिसका प्रयोग वह गतिरोध की स्थिति में करता है अर्थात जब सीनेट किसी मुद्दे या विषय पर समान रूप से विभाजित हो जाता है तो वह अपने निर्णायक मत का प्रयोग करता है। अमरीका के प्रथम उप-राष्ट्रपति जान एडम्स ने 20 बार अपने निर्णायक मत का प्रयोग किया था जो अब तक का एक रिकार्ड है।

सीनेट के अध्यक्ष की शक्तियाँ प्रतिनिधि सदन के अध्यक्ष की शक्तियों की तुलना में बहुत कम है। उसके पास नियुक्तियाँ करने की बहुत कम शक्तियाँ है क्योंकि सीनेट की सभी समितियों का चयन स्वयं सीनेट द्वारा होता है। सीनेट अपनी कार्यवाही के नियमों का निर्माण स्वयं करता है। अध्यक्ष केवल निश्चित नियमों के अनुसार सीनेट की कार्यवाही का संचालन निष्पक्ष रूप से करता है। सीनेट का अध्यक्ष तो सीनेटरों को मान्यता भी अपने विवेकाधिकार के आधार पर प्रदान नहीं करता जैसाकि प्रतिनिधि सदन का स्पीकर करता है। वह मान्यता उसी क्रम में प्रदान करता है जिस क्रम में सीनेट के सदस्य मान्यता प्राप्त करने के लिए खड़े होते है।

अध्यक्ष की अनुपस्थिति में सीनेट का अस्थायी अध्यक्ष उसकी बैठकों की अध्यक्षता करता है। अस्थायी अध्यक्ष सीनेट बहुमत दल के काकस द्वारा नामांकित किया जाता है जिसे औपचारिक रूप में सीनेट निर्वाचित कर लेता है। अस्थायी अध्यक्ष सीनेट का सदस्य होता है अतः उसे सीनेट में मतदान करने का अधिकार होता है।

**फिलिबस्टर**—सीनेट के सदस्यों को भाषण की असीम स्वतन्त्रता प्राप्त है। जैसाकि लेविस केरोल ने कहा है कि सीनेट में "किसी भी प्रश्न के सम्बन्ध में किसी भी समय और कितनी भी दूरी तक विचार विमर्श किया जा सकता है।" सीनेट के सदस्यों की 'अखण्ड भाषण प्रहार" की स्वतन्त्रता को ही फिलिबस्टर कहते हैं। यह अल्पसंख्यक द्वारा किसी विधेयक पर मतदान में देरी करने की चाल है। यह विषयों या मुद्दों को प्रभावशाली बनाने का तरीका है। यह बहुमत के अत्याचार से बचने का तरीका है।

निस्सन्देह हठी सदस्यों का कोई एक गुट फिलिबस्टर के द्वारा शासन को असहाय और क्षुब्ध बना सकता है। उदाहरणत अनेक बार सीनेट के सदस्यों ने अपनी बात को मनवाने के लिए घण्टों तक बाइबल उपन्यासों शब्दकोषों, केनिन-गन रचनाओं, कविताओं और प्रेम पत्रों को पढ़ कर सुनाया है। उदाहरणत

यहां कार्यपालिका का निर्माण निम्न सदन से होता है, कार्यपालिका निम्न सदन के प्रति उत्तरदायी होती है, उसका जीवन-मरण उसी पर निर्भर करता है। इन देशों में व्यवस्थापिका कभी भी अविश्वास का प्रस्ताव पारित करके कार्यपालिका को पदच्युत कर सकती है। दूसरी ओर, अमरीका में कार्यपालिका, अध्यक्षात्मक शासन व्यवस्था होने के कारण व्यवस्थापिका से स्वतन्त्र होती है। उसका निर्माण न तो कांग्रेस के सदस्यों से होता है और न ही वह उसके प्रति उत्तरदायी होती है। कांग्रेस अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा कार्यपालिका को पदच्युत नहीं कर सकती और न ही कार्यपालिका कांग्रेस को समय के पूर्व भंग कर सकती है। अमरीका में सीनेट ही कार्यपालिका शक्तियों में साझेदार है अतः वह प्रतिनिधि सदन से अधिक शक्तिशाली है।

3 प्रत्यक्ष कार्यपालिका शक्तियां—सीनेट विश्व में ऐसा उच्च सदन है जो राष्ट्रपति की कार्यपालिका शक्तियों में प्रत्यक्ष हिस्सा लेता है। उदाहरणतः राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्तियां तभी कार्यान्वित होती हैं जब सीनेट साधारण बहुमत से उनका अनुसमर्थन कर देता है। यद्यपि "सीनेटोरियल शिष्टाचार" और "अवकाश नियुक्तियों" की प्रथाओं ने सीनेट के इस अधिकार को औपचारिक मात्र बना दिया है परन्तु इनसे सीनेट के इस अधिकार के महत्त्व में कोई अन्तर नहीं आया। कोई भी सीनेटर यह कह कर कि "मुझे यह नियुक्ति अप्रिय है" नामांकन को सीनेट से रद्द करवा सकता है जैसाकि 1951 में इलीनोइस के सीनेटर पाल डगलस ने तत्कालीन राष्ट्रपति ट्रूमैन द्वारा संघीय न्यायालय के लिए जोसफ ड्रूकर और सी. जे. हैरिसन की नियुक्ति को यह कह कर रद्द करवा दिया कि वे "मुझे अप्रिय हैं।"

दूसरे, राष्ट्रपति द्वारा की गई संधियां तभी लागू होती हैं जब सीनेट का दो तिहाई बहुमत उनका अनुसमर्थन कर देता है। यद्यपि "कार्यपालिका समझौतों" की प्रथा ने सीनेट की शक्ति का ह्रास किया है परन्तु उसकी वास्तविकता को समाप्त नहीं किया। उदाहरणतः 1919 की वर्साय संधि को सीनेट का अनुसमर्थन प्राप्त न होने से अमरीका राष्ट्र संघ का सदस्य न बन सका यद्यपि तत्कालीन अमरीकी राष्ट्रपति वुडरो विल्सन राष्ट्र संघ के निर्माताओं में से थे। इसी तरह सीनेट के अनुसमर्थन के अभाव में 1979 में तत्कालीन अमरीकी राष्ट्रपति कार्टर द्वारा सोवियत संघ से की गई साल्ट-2 संधि अभी तक लागू नहीं की जा सकी।

स्पष्ट है कि राष्ट्रपति सीनेट की उपेक्षा नहीं कर सकता। उसे आन्तरिक और बाह्य नीतियों के सम्बन्ध में सीनेट को रिझाना ही पड़ता है। उस क्रम से उसे सीनेट के कुछ महत्त्वपूर्ण सदस्यों को विश्वास में लेना पड़ता है। सीनेट केवल नकारात्मक दृष्टि से ही नीतियों में हिस्सा नहीं लेता वह सकारात्मक दृष्टि से नीतियों के निर्माण में, विशेषकर विदेश नीति के निर्माण में हिस्सा लेता है।

कोई सदस्य दो स्थायी समितियों से अधिक का सदस्य नही हो सकता। समिति की अध्यक्षता के लिए वरिष्ठता के नियम का पालन किया जाता है।

शक्तियां—सीनेट एक "अदभुत आविष्कार" है। वह शासन की रीढ़ की हड्डी है। वह गुरुत्वाकर्षण का केन्द्र है। शासन का कोई अंग उसकी उपेक्षा नही कर सकता। अपनी विधायी, कार्यपालिका और न्यायिक शक्तियां में वह सर्वाधिक विलक्षण और सर्वाधिक शक्तिशाली उच्च सदन है। विधान और वित्त के क्षेत्र में वह प्रतिनिधि सदन के समकक्ष शक्तियों का उपयोग करता है, कार्यपालिका शक्तियों में वह राष्ट्रपति की नियुक्ति और संधि करने सम्बन्धी शक्तियों में साझेदार है, न्यायिक शक्तियों मे अर्थात प्रशासन की अकुशलता, अकर्मण्यता और बेइमानी का पर्दाफाश करने और महाभियोग के आरोपों की जांच करने मे उसकी शक्तियों की तुलना सर्वोच्च न्यायालय से की जा सकती है। सीनेट की ये शक्तियां ही उसे प्रथम श्रेणी का उच्च सदन बनाती है। वह द्वितीय श्रेणी का उच्च सदन नही, वह श्रेष्ठ एवं सर्वाधिक शक्तिशाली उच्च सदन है।

सीनेट की प्रमुख शक्तियाँ निम्न है—

**1 विधायी एवं वित्तीय शक्तियाँ**—विधान और वित्त के क्षेत्र मे सीनेट प्रतिनिधि सदन के समान शक्तियों का उपयोग करता है। जहां ब्रिटिश लार्ड सभा विधान के क्षेत्र में एक विलम्बकारी और पुनरीक्षणकारी सदन है और वित्त के क्षेत्र मे वह केवल एक माह तक की देरी कर सकती है वहां अमरीकी सीनेट दोनों क्षेत्रों में प्रतिनिधि सदन के समान शक्तियां का उपयोग करता है। कोई भी साधारण या वित्त विधेयक तब तक कांग्रेस द्वारा पारित नही समझा जाता जब तक वह दोनों सदनों द्वारा समान रूप से पारित नही होता। वित्त विधेयक पहले प्रतिनिधि सदन में ही पेश किये जा सकते है, परन्तु सीनेट शीर्षक को छोड़ कर समूचे वित्त विधेयक को परिवर्तित या संशोधित कर सकता है।

अमरीका में साधारण विधेयक किसी भी सदन में पेश किये जा सकते है। परन्तु अनुभव यह बताता है कि महत्वपूर्ण विधेयक सीनेट में ही पेश किये जाते है। और फिर उन्हें प्रतिनिधि सदन के विचारार्थ भेजा जाता है। दोनों सदनों के मत-भेदों को सम्मेलन समिति द्वारा, जिसमें दोनों सदनों से बराबर-बराबर (3 से 9 तक) सदस्य लिये जाते है, सुलझाया जाता है। इसमें जीत प्रायः सीनेट की होती है क्योंकि प्रतिनिधि सदन के सदस्यों की तुलना में सीनेट के सदस्य अधिक कुशल राजनीतिज्ञ होते है। फिर भी यदि मतभेद दूर नही होते तो विधेयक को समाप्त कर दिया जाता है।

**2 कार्यपालिका शक्तियाँ**—सीनेट विश्व में ऐसा द्वितीय सदन है जो राष्ट्र-पति की कार्यपालिका शक्तियों में प्रत्यक्ष हिस्सा लेता है। उदाहरणतः राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्तियां तभी कार्यान्वित होती है जब सीनेट साधारण बहुमत से

के प्रति जागरूकता बढी है और नौकरशाही की शक्ति के विस्तार मे बाधा पडी है। इन्होंने शक्तियो के पृथक्करण मे भी महत्वपूर्ण सशोधन किये है। अमरीकी जाच समिति की व्यवस्था में ब्रिटिश शाही आयोग और कॉमन सभा मे प्रश्न काल दोनो के गुण शामिल है। जैसाकि जो बो गैलोवे ने कहा है कि "स्थायी समिति व्यवस्था सहित जाच समिति वह वकसुआ है जो बान्धती है, वह हाइफन है जो व्यवस्थापिका को कार्यपालिका के साथ जोडती है। इसने इंग्लिश सवैधानिक प्रणाली म मन्त्रि मण्डल का स्थान ले लिया है, इसने नियन्त्रण के प्रभावशाली साधन प्रदान किये हैं, इसने जनमत को सूचित किया है और काग्रेस की शक्ति का अत्यधिक बढा दिया है।"

6 महाभियोगो के आरोपों की जांच करने की शक्ति—सीनेट वह उच्च सदन है जिसे प्रतिनिधि सदन द्वारा राष्ट्रपति, उप-राष्ट्रपति न्यायाधीशो तथा अन्य उच्च पदाधिकारियो पर लगाये-गये महाभियोग के आरोपो की जाच करने का एक मात्र अधिकार है।

7 छोटा आकार—विश्व के अधिकाश देशो की व्यवस्थापिकाओ के उच्च सदनो के सदस्यो की सख्या सामान्यत अधिक होती है परन्तु अमरीकी सीनेट के सदस्यो की सख्या कम है। उदाहरणत ब्रिटिश लार्ड सभा के सदस्यों की सख्या लगभग 1000 रहती है, परन्तु अमरीकी सीनेट के सदस्यो की सख्या केवल 100 है जो प्रतिनिधि सदन के सदस्यो की सख्या (435) से एक चौथाई से भी कम है। सीनट का छोटा आकार उसे एक "क्लब" का रूप प्रदान करता है जिसके सदस्या म पारस्परिक घनिष्ठता बनी रहती है। इसम प्रत्येक सदस्य का महत्व बना रहता है। प्रत्यक सदस्य सदन की विधायी क्रिया म भाग ले सकता है। प्रत्येक सदस्य सीनेट की कम से कम दो समितियो का सदस्य अवश्य होता है जिसस उसे अपने व्यक्तित्व को उभारने का अवसर मिलता है। प्रतिनिधि सदन के सदस्यो को इस प्रकार के अवसर बहुत कम मिल पाते है क्योकि उनके सदस्यो की सख्या अधिक है।

8 लम्बा कार्यकाल स्थायित्व—प्रतिनिधि सदन की तुलना म सीनेट के सदस्यो का कार्यकाल लम्बा है। जहा प्रतिनिधि सदन के सदस्यो को प्रति दो वर्ष निर्वाचन की चिन्ता करनी पडती है वहाँ सीनेट के सदस्या को इसकी चिन्ता छः वर्ष बाद करनी पडती है। इसके अतिरिक्त सीनेट के सदस्या के पुनर्निर्वाचन पर कोई प्रतिबन्ध नहीं। इसका परिणाम यह होता है कि योग्य, लोकप्रिय एव अनुभवी सीनेटर बार-बार निर्वाचित होते रहते है। उदाहरणत सीनेटर [illegible] 29 वर्षों तक सीनेट का सदस्य रहा। सीनेट के एक तिहाई सदस्य प्रति दो वर्ष

की जाच समितिया ने 1924 मे अर्थात मतपूर्व राष्ट्रपति हार्डिंग के शासन काल मे तेल काण्ड का रहस्योदघाटन किया जिसके फलस्वरूप उसके मन्त्रिमण्डल के तीन सदस्यो को त्यागपत्र देना पड़ा। सीनेट की जाच समिति ने ही 1973 मे वाटरगेट काण्ड का रहस्योदघाटन किया जिसके फलस्वरूप तत्कालीन राष्ट्रपति निक्सन ने त्यागपत्र दे दिया।

5 **निर्वाचन सम्बन्धी शक्तियाँ**—कुछ परिस्थितियो मे सीनेट उप राष्ट्रपति का निर्वाचन करती है। जब उप-राष्ट्रपति पद के लिए किसी उम्मीदवार को निर्वाचक मण्डल के मतो का पूर्ण बहुमत प्राप्त नही होता तो सीनेट सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाले प्रथम दो उम्मीदवारो मे से एक का चयन उप-राष्ट्रपति पद के लिए कर लेती है। उदाहरणत 1836 मे ऐसी स्थिति उत्पन्न होने पर सीनेट ने एस जानसन को उप-राष्ट्रपति पद के लिए चुना था।

6 **सवैधानिक शक्तियाँ**—सीनेट प्रतिनिधि सदन के साथ मिल कर अपने दो-तिहाई बहुमत से सविधान मे सशोधन करने के उद्देश्य से किसी प्रस्ताव को पारित कर सकती है।

7 **पदाधिकारियों का चयन**—सीनेट अध्यक्ष को छोड कर, क्योंकि अमरीका का उप-राष्ट्रपति पदेन सीनेट का अध्यक्ष होता है, अपने अन्य सभी पदाधिकारियो का चयन स्वय करती है। उदाहरणत सीनेट अपने अस्थायी अध्यक्ष, सचिव सार्जेन्ट एट आम्स, पोस्टमास्टर और चैपलेन का स्वय चयन करती है।

8 **नियमो का निर्माण एव अनुशासनात्मक कार्यवाही**—सीनेट अपनी कार्यवाही के नियमो का निर्माण स्वय करती है। सीनेट अपने सदस्यो पर महाभियोग नही लगा सकती परन्तु वह अपने दो-तिहाई बहुमत से किसी सदस्य को सीनेट से निष्कासित कर सकती है परन्तु इस शक्ति का प्रयोग बहुत कम किया जाता है।

सीनेट अपने सदस्यो के निर्वाचनो, प्रत्यायोगो और योग्यताओ का निर्णायक है। सीनेट ने उन व्यक्तियो को सदन की सदस्यता से वंचित रखा है जो सदन के बहुमत द्वारा नैतिक और राजनीतिक दृष्टि से अयोग्य समझे जाते रहे है। उदाहरणत सीनेट ने 1926 मे विलियम एस वेयर को सदन मे बैठने से मना कर दिया था।

9 **युद्ध एवं शान्ति सम्बन्धी शक्तियाँ**—अमरीकी काग्रेस को युद्ध की घोषणा करने की एक मात्र शक्ति प्राप्त है। इसका अर्थ यह है कि सीनेट प्रतिनिधि सदन के साथ मिलकर युद्ध और शान्ति सम्बन्धी घोषणायें कर सकती है।

## F सीनेट की दुर्बलतायें
## (Weaknesses of Senate)

निस्सन्देह सीनेट एक शक्तिशाली उच्च सदन है। इस पर भी उसकी रचना प्रथाओ एव प्रक्रिया सम्बन्धी कुछ दुर्बलतायें है। इनमे से प्रमुख अग्रलिखित है—

कुशाग्रबुद्धि व्यक्तियों को अपनी ओर खींचती है। यही कारण है कि जहां प्रतिनिधि सदन के सदस्य नौसिखिये और सामान्य बुद्धि के व्यक्ति होते हैं वहां सीनेट के सदस्य अनुभवी और श्रेष्ठ व्यक्ति होते है। जहां प्रतिनिधि सदन भावनाओं से प्रभावित होता है वहां सीनेट में गम्भीरता होती है। जैसाकि ब्राइस ने लिखा है कि सीनेट "सार्वजनिक भावनाओं के झकोरों में सरलता से प्रभावित नहीं होता।"

12 दलीय नियन्त्रण का अभाव—सीनेट के सदस्य दलीय नियन्त्रण से मुक्त है। वे दलीय भावनाओं से प्रभावित नहीं होते। वे विषयों पर स्वतन्त्र दृष्टिकोण अपनाते है। इसका मूल कारण यह है कि अमरीका के राजनीतिक दलों के संगठन ढीले हैं और वे अपने सदस्यों को नियन्त्रित एवं निर्देशित करने की स्थिति में नहीं। दूसरे, अमरीका में कार्यपालिका का निर्माण कांग्रेस से, बहुमत के आधार पर, नहीं होता। तीसरे, दलों के आधार पर निर्वाचित होने के बाद भी सदस्य दलीय रेखाओं में विभाजित नहीं होते और विषयों पर गुणों के आधार पर मतदान करते हैं।

13 एकता—सीनेट के सभी सदस्य एकता की भावना से कार्य करते है। वे "जियो और जीने दो" के सिद्धान्त में विश्वास करते हैं यह 'पारस्परिक रक्षा संघ' है। जब कभी राष्ट्रपति या प्रतिनिधि सदन उसकी उपेक्षा करता है तो सीनेट एक होकर कार्य करता है। सदस्यों की दलीय भावनायें उन्हें उस प्रकार विभाजित नहीं करतीं जिस प्रकार संसदीय प्रणाली वाले देशों में व्यवस्थापिका के सदस्यों को करती हैं। उदाहरणत जब 1938 में तत्कालीन राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने सीनेटोरियल शिष्टाचार की प्रथा की उपेक्षा करने की कोशिश की तो सारे सीनेट ने एक स्वर से उसका विरोध किया।

14 अन्य शक्तियां—सीनेट की कुछ अन्य शक्तियां निम्न हैं—

(i) संवैधानिक संशोधनों पर सीनेट के दो तिहाई बहुमत के समर्थन की आवश्यकता होती है।

(ii) जब निर्वाचन में उपराष्ट्रपति पद के किसी प्रत्याशी को पूर्ण बहुमत प्राप्त नहीं होता तो सीनेट सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाले प्रथम दो प्रत्याशियों में से एक को उपराष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचित करती है।

15 उच्च पदों को प्राप्त करने की पहली सीढ़ी—सीनेट की सदस्यता उच्च सार्वजनिक पदों को प्राप्त करने की एक अनुपम एवं महत्त्वपूर्ण सीढ़ी है। राज्यों के राज्यपाल राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति जैसे उच्च पदों को प्राय उन्हीं व्यक्तियों ने प्राप्त किया है जिन्होंने सीनेटर के रूप में अपने व्यक्तित्व का निखार किया।

16 अनिवार्य संस्था—पाश्चात्य राजनीतिक व्यवस्था में सीनेट एक

हैं या उनके सदस्य नामांकित किये जाते हैं, अतः वे अलोकतान्त्रिक सदन कहलाते हैं। केवल अमरीकी सीनेट ही ऐसा उच्च सदन है जो राज्यों की जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित होने के कारण लोकतान्त्रिक सदन कहलाता है इसी भेद के कारण जहां दूसरे देशों के उच्च सदनों का दृष्टिकोण रूढ़िवादी और अनुदारवादी रहा है वहां अमरीकी सीनेट का दृष्टिकोण उदारवादी और प्रगतिशील रहा है तथा जहां अन्य देशों के उच्च सदनों की शक्तियों का ह्रास हुआ है वहां अमरीकी सीनेट की शक्तियों का विस्तार हुआ है।

शक्ति की दृष्टि से ब्रिटिश लार्ड सभा जैसे उच्च सदन केवल विलम्बकारी और पुनरीक्षणकारी सदन हैं, कनाडा की सीनेट और स्विट्जरलैण्ड की राज्य सभा जैसे उच्च सदनों ने स्वेच्छा से निम्न स्थिति ग्रहण कर ली है, भारत की राज्य सभा जैसे उच्च सदन संवैधानिक दृष्टि से निर्बल और शक्तिहीन हैं, सोवियत संघ की राष्ट्रीयताओं की सोवियत और आस्ट्रेलिया की सीनेट जैसे उच्च सदन अमरीकी सीनेट की तुलना में टिक नहीं सकते। केवल अमरीकी सीनेट ही ऐसा उच्च सदन है जो राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्तियों और सन्धियों के अनुसमर्थन के माध्यम से कार्यपालिका शक्तियों का उपयोग करता है और विधायी और वित्तीय क्षेत्र में प्रतिनिधि सदन के समान शक्तियों का प्रयोग करता है। अमरीकी सीनेट ही ऐसा उच्च सदन है जिसे महाभियोग के आरोपों की जांच का एकमात्र अधिकार है, जिसकी जांच शक्तियों से सारा प्रशासन घबराता है, जिसकी फिलिबस्टर की प्रणाली उसे 'स्वतन्त्र विवाद का मंच' बनाती है, जिसके सदस्यों की योग्यता, ज्ञान और अनुभव उसे अपार शक्तियों के उपयोग की क्षमता प्रदान करता है और जिसके सदस्यों की एकता उसे "पारस्परिक रक्षा संघ" बनाती है।

अमरीकी सीनेट को मुख्यतः निम्न तत्व शक्तिशाली बनाते हैं—

**1 संविधान निर्माताओं की इच्छा सन्तुलन केन्द्र**—अमरीका के संविधान निर्माता सीनेट को अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था का सन्तुलन केन्द्र बनाना चाहते थे। वे एक ऐसे उच्च सदन की रचना करना चाहते थे जो संघीय ढांचे की रक्षा कर सके, प्रतिनिधि सदन की उच्छृंखलता को रोक सके और राष्ट्रपति की राजतन्त्रात्मक महत्वाकांक्षाओं से रक्षा कर सके। दूसरे शब्दों में, अमरीकी संविधान निर्माताओं ने जनता की 'उसके शासकों, उसके नियमों और उसके क्षणिक भावावेशों से रक्षा" हेतु ही सीनेट की रचना की थी। इसीलिए संविधान निर्माताओं ने सीनेट में राज्यों के समान प्रतिनिधित्व की व्यवस्था की उसे राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्तियों और सन्धियों में अनुसमर्थन की शक्ति दी और विधान और वित्त के क्षेत्र में प्रतिनिधि सदन के समान शक्तियां प्रदान की।

**2 संसदात्मक प्रणाली का अभाव**—ब्रिटेन और भारत जैसे संसदात्मक प्रणाली वाले देशों में निम्न सदन उच्च सदन से इसलिए शक्तिशाली होता है कि

उदाहरणत सन 1948 म सीनेटर वन्डनबग के प्रस्ताव पर ही साम्यवाद के विस्तार को रोकने की नीति को स्वीकार किया गया था जो द्वितीय युद्धोत्तर काल की अमरीकी विदेश नीति का प्रमुख आधार है।

4 समान विधायी एव वित्तीय शक्तिया—विधान और वित्त के क्षेत्र मे अमरीकी सीनेट एक अधीन सदन नही, वह एक समान सदन है। जहा ब्रिटिश लार्ड सभा विधान क क्षेत्र मे एक विलम्बकारी और पुनरीक्षणकारी सदन है और वित्त के क्षेत्र म वह केवल एक माह तक देरी कर सकती है वहा अमरीकी सीनेट विधान के क्षेत्र मे प्रतिनिधि सदन के समान शक्तियो का उपयोग करता है। वित्त विधेयक केवल प्रतिनिधि सदन म ही पेश किए जा सकत है परन्तु सीनेट शीर्षक को छोड कर समूचे वित्त विधेयक को सशोधित एव परिवर्तित कर सकता है। एक बार सीनेट ने आयात निर्यात कर सम्बन्धी विधेयक म 847 सशोधन किये थे।

अमरीका मे साधारण विधेयक किसी भी सदन म पेश किए जा सकते है। परन्तु अनुभव यह बताता है कि महत्त्वपूर्ण विधेयक सीनेट मे ही पेश किए जाते हैं। दोनो सदनो के मतभेदो का सम्मेलन समिति द्वारा, जिसमे दोनो सदनो स बराबर-बराबर (3 से 9 तक) सदस्य लिए जाते है, सुलझाया जाता है। इसम जीत प्राय सीनेट की होती है क्योकि प्रतिनिधि सदन के सदस्यो की तुलना म सीनेट के सदस्य अधिक कुशल, योग्य और अनुभवी होते है। फिर भी यदि मतभेद दूर नही होते तो विधेयक को समाप्त कर दिया जाता है।

5 जाच शक्तिया—अमरीकी सीनेट की जाच शक्तियो से सारा प्रशासन थर्राता है। उसकी जाच शक्तियो मे, जैसाकि डी डब्ल्यू ब्रोगन ने कहा है, "अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था की नियन्त्रण और निन्दा करने की शक्ति निहित है।"

सीनेट प्रशासन से किसी सार्वजनिक विषय पर प्रश्न पूछ सकती है, सूचनायें प्राप्त कर सकती है और दस्तावेजो को मगवा सकती है। वह किसी सन्देहास्पद विषय पर जाच के लिए जाच समितिया की नियुक्ति कर सकती है। ये जाच समितिया प्रशासन की अकुशलता, अकर्मण्यता और राजनीतिक बेइमानी का पर्दाफाश करती है। उदाहरणत सीनेट की जाच समितिया ने ही 1924 म अर्थात भूतपूर्व राष्ट्रपति हार्डिंग के शासन काल मे तेल काण्ड का रहस्योद्घाटन किया जिसके फलस्वरूप उसके मन्त्रिमण्डल के तीन सदस्यो को त्यागपत्र देना पडा। इसी ने 1973 मे वाटरगेट काण्ड का रहस्योद्घाटन किया जिसके फलस्वरूप तत्कालीन राष्ट्रपति निक्सन ने त्यागपत्र दे दिया।

सीनेट की जाच समितियो ने पैक्षार्थीवाद (Party interest) को जन्म दिया है परन्तु इनसे "प्रशासन को गद झाडने" मे भी मदद मिली है, सार्वजनिक कर्त्तव्यो

अधिक से अधिक स्थान प्राप्त हो और विरोधी दल को कम से कम स्थान प्राप्त हो।

**वेतन और भत्ते**—प्रतिनिधि सदन के सदस्यों को सीनेट के सदस्यों के समान वेतन और भत्ते प्राप्त होते हैं। इन्हें कांग्रेस के कानून द्वारा समय-समय पर निर्धारित किया जाता है। सदस्यों को निपिक और पोस्टल फ्रैंक (नि:शुल्क डाक, तार, टेलीफोन आदि) की सुविधायें उपलब्ध होती हैं। अवकाश ग्रहण करने के बाद उन्हें पर्याप्त सुविधायें प्राप्त होती हैं।

**विशेषाधिकार एवं उन्मुक्तियां**—प्रतिनिधि सदन के सदस्यों को सीनेट के सदस्यों के समान ही विशेषाधिकार एवं उन्मुक्तियां प्राप्त होती हैं। (इनका विस्तृत वर्णन सीनेट के सदस्यों के विशेषाधिकारों एवं उन्मुक्तियों के अन्तर्गत किया गया है। अतः इनका अध्ययन यथास्थान कीजिए।)

**क्रमांक**—आरम्भ से ही कांग्रेस (प्रतिनिधि सदन) को क्रमांकित किया जाता रहा है। उदाहरणार्थ 1788 के नवम्बर माह में 1789-90 के लिए निर्वाचित कांग्रेस का क्रमांक 1 था और 1982 के नवम्बर माह में 1983-84 के लिए निर्वाचित कांग्रेस का क्रमांक 98 है।

**अधिवेशन और सत्रावसान**—कांग्रेस का एक वर्ष में एक अधिवेशन अवश्य होता है। आरम्भ में यह अधिवेशन 4 मार्च को शुरू हुआ करता था। परन्तु इसने लंगडी बतख सदस्य (Lame Duck Members) और लंगडी बतख अधिवेशन (Lame Duck Session) की प्रथाओं को जन्म दे दिया। क्योंकि पिछले नवम्बर में निर्वाचनों में पराजित सदस्य भी चार माह तक राष्ट्र के लिए कानूनों का निर्माण करने में सक्षम होते थे अतः उन्हें लंगडी बतख के नाम से सम्बोधित किया जाता था। यह एक असंगति थी। अतः इसे 20वें संवैधानिक संशोधन द्वारा, जिसे 3 फरवरी, 1933 को लागू किया गया था, दूर कर दिया गया और तब से अधिवेशनों को 3 जनवरी से शुरू किया जाने लगा है।

वर्तमान समय में प्रतिनिधि सदन के अधिवेशन सीनेट के अधिवेशनों के साथ 3 जनवरी को शुरू होते हैं और प्रायः 31 जुलाई तक चलते रहते हैं। कांग्रेस के दोनों सदनों का सत्रावसान इकट्ठा होता है। यदि सत्रावसान की तिथि के सम्बन्ध में दोनों सदन सहमत नहीं होते तो राष्ट्रपति कांग्रेस के सत्रावसान की तिथि निश्चित कर देता है। आवश्यकता पड़ने पर राष्ट्रपति कांग्रेस के विशेष अधिवेशन बुला सकता है।

**गणपूर्ति**—प्रतिनिधि सदन की कार्यवाही के लिए कुल सदस्यों के बहुमत अर्थात् 218 सदस्यों की उपस्थिति की आवश्यकता होती है।

**कार्यवाही के नियम एवं सदस्यों को नियन्त्रित करने की शक्ति**—प्रत्येक

बाद पद-विमुक्त होते है, इसलिए सीनेट निरन्तर बना रहता है। ये सभी तत्व मिल कर सीनेट को स्थायित्व प्रदान करते है। ओगन ने ठीक कहा है कि "राष्ट्रपति आते और चले जाते है, प्रतिनिधि सदन प्रति दो वर्ष बाद लुप्त हो जाता है परन्तु सीनेट बना रहता है।'

9 कार्यप्रणाली की सरल प्रक्रिया फिलिबस्टर—अमरीकी सीनेट विश्व मे सबसे अधिक विचार-विमर्श करने वाली निकाय है। यह "स्वतन्त्र विवाद का मंच है।" इसके सदस्यो को विचार व्यक्त करने अर्थात भाषण देने की असीम स्वतन्त्रता है। सदस्यो की "अखण्ड भाषण प्रहार" को इस स्वतन्त्रता को ही फिलिबस्टर कहते है। यह विषयो या मुद्दो को प्रभावशाली (Dramatize) बनाने का तरीका है। यह बहुमत के अत्याचार से बचने का तरीका है।

निस्सन्देह हठी सदस्यो का कोई एक गुट फिलिबस्टर के द्वारा शासन को असहाय और तुच्छ बना सकता है। उदाहरणत अनेक बार इसके सदस्यों ने सदन में अपनी बात को मनवाने के लिए घन्टो तक बाइबिल, उपन्यासो, शब्दकोषो, व्यक्तिगत रचनाओ, कविताओ और प्रेम पत्रो को पढ कर सुनाया है। सन 1903 मे सीनेटर टिलमैन ने अपनी बात को मनवाने के लिए बायरन की रचना चाइल्डे हैरल्ड को पढना शुरू कर दिया था। फिलिबस्टर के इस दुरुपयोग के बाद भी इसने किसी ऐसे विधेयक का नष्ट नही किया जिसके पीछे जनमत की शक्ति या इच्छा रही है। सीनेट ने जनइच्छा का सर्वदा आदर किया है।

ब्रिटेन मे कार्य पद्धति को सीमित करने के लिए प्राय "समापन' और "मुख बन्ध" का प्रयोग किया जाता है। सीनेट म भी समय समय पर फिलिबस्टर को नियन्त्रित करने के लिए प्रयास किया गया है परन्तु उसम विशेष सफलता नही मिली।

10 प्रत्यक्ष निर्वाचन—सीनेट उसी प्रकार से एक लोकतान्त्रिक सदन है जिस प्रकार से प्रतिनिधि सदन एक लोकतान्त्रिक सदन है। जहा दूसरे देशो की व्यवस्थापिकाओ के उच्च भवन अप्रजातान्त्रिक होने से निर्बल है वहा अमरीकी सीनेट के सदस्यो का निर्वाचन प्रत्यक्ष होने से वह प्रजातान्त्रिक भी है और सबल भी। यही उसकी शक्ति और प्रतिष्ठा का आधार है। जहा ब्रिटेन म लार्ड सभा के सदस्यो को जन प्रतिनिधि कहलाने के लिए अर्थात् कॉमन सभा की सदस्यता प्राप्त करने के लिये उनकी सदस्यता त्यागनी पडती है वहा 1913 के 17वे संवधानिक संशोधन के समय म अमरीकी सीनेट के सदस्यो का निर्वाचन ही जन प्रतिनिधि के रूप म होता है।

11 प्रतिभाशाली सदन—सीनेट एक प्रतिभाशाली सदन है। इसकी सदस्यता एक 'पारितोषिक" है। यह "राजनीतिज्ञो और सन्तो का आलम्पियन स्थान है।' इसका छोटा आकार, लम्बी अवधि, कार्य की सरलता, राष्ट्र के कुशल, योग्य,

करता है, विधेयका को समितियों के विचारार्थ भेजता है, व्यवस्था सम्बन्धी प्रश्नों पर निर्णय देता है, नियमो की व्याख्या करता है, विषयो को मतदान के लिये प्रस्तुत करता है और परिणामो की घोषणा करता है, प्रतिनिधि सदन की ओर से दस्तावेजो पर हस्ताक्षर करता है, आदि।

शक्तियाँ—प्रतिनिधि सदन की प्रमुख शक्तियाँ निम्न हैं—

**1 विधायी एव वित्तीय शक्तियां**—संविधान के अनुच्छेद 1, खण्ड 1 के अनुसार राष्ट्रीय सरकार को "प्रदान की गयी सारी विधायी शक्तियां कांग्रेस में निहित है जिसका निर्माण सीनेट और प्रतिनिधि सदन से मिलकर होता है।" स्पष्ट है कि संविधान विधान और वित्त के क्षेत्र मे कांग्रेस के दोनो सदनो को समान शक्तियां प्रदान करता है। जब तक कोई साधारण या वित्त विधेयक दोनो सदनो द्वारा समान रूप से पारित नही होता तब तक वह कानून का रूप धारण नही कर सकता। वित्त विधेयक पहले प्रतिनिधि सदन मे ही पेश किये जाते हैं परन्तु सीनेट शीर्षक को छोड कर समूचे वित्त विधेयक को परिवर्तित या संशोधित कर सकता है। साधारण विधेयक कांग्रेस के किसी सदन मे पेश किये जा सकते है परन्तु अनुभव यह सिद्ध करता है कि महत्वपूर्ण विधेयक पहले सीनेट मे ही पेश किये जाते है। किसी विषय पर यदि दोनो सदनो मे मतभेद हो जाते है तो उन्हें दोनो सदनो की सम्मिलत समिति द्वारा, जिसमे दोनो सदनो के बराबर-बराबर (3 से 9) सदस्य होते है, सुलझाया जाता है। यदि फिर भी दोनो सदनो मे मतभेद बने रहते हैं तो विधेयक को समाप्त कर दिया जाता है। यह स्थिति ब्रिटेन की कॉमन सभा की स्थिति से भिन्न है। वहा लार्ड सभा एक विलम्बकारी उच्च सदन है। विधेयक पर अन्तिम निर्णय कामन सभा का होता है।

**2 कार्यपालिका शक्तियां**—प्रतिनिधि सदन की कार्यपालिका शक्तियाँ नाम मात्र की है। अमरीका मे अध्यक्षात्मक शासन व्यवस्था होने से वहा कार्यपालिका कांग्रेस से अनुपस्थित होती है। कार्यपालिका का निर्माण न तो कांग्रेस से होता है और न वह उसके प्रति उत्तरदायी होती है। कार्यपालिका और कांग्रेस दोनो का कार्यकाल निश्चित होता है। न तो कांग्रेस राष्ट्रपति को, महाभियोग के प्रस्ताव को छोड कर, समय से पूर्व पदच्युत कर सकती है और न राष्ट्रपति कांग्रेस को समय से पूर्व विघटित कर सकता है। राष्ट्रपति की नियुक्तियां और सन्धियां की शक्ति मे सीनेट साझेदार है। प्रतिनिधि सदन नही। प्रतिनिधि सदन कार्यपालिका शक्ति मे केवल दो रूपो से सम्बन्धित है—प्रथम, युद्ध की घोषणा करने मे वह सीनेट के साथ मिल कर इस शक्ति का प्रयोग करता है और दूसरे, वह समितियो द्वारा प्रशासन के कार्यों की जांच करवा सकता है।

**3 निर्वाचन सम्बन्धी शक्तियां**—कुछ परिस्थितियां मे प्रतिनिधि सदन राष्ट्रपति का निर्वाचन करती है। यदि राष्ट्रपति पद के लिए किसी उम्मीदवार को

चार्य सस्था है। इसकी उपेक्षा नही की जा सकती है और इससे छुटकारा नहीं पाया जा सकता। इसके सहयोग के बिना प्रशासन के किसी महत्त्वपूर्ण काय को करना कठिन है। जैसाकि एफ जे हस्किन ने कहा है कि "कुछ ऐसी चीजें है जिन्हे राष्ट्रपति और सीनेट प्रतिनिधि सदन की सहमति के बिना कर सकते है और कुछ ऐसी चीजे है जिन्हे सीनेट और प्रतिनिधि सदन राष्ट्रपति की सहमति के बिना कर सकते हैं परन्तु वे चीजे बहुत कम हैं जिन्हे राष्ट्रपति और प्रतिनिधि सदन सीनेट की सहमति के बिना कर सकते है।"

उपर्युक्त वर्णन से स्पष्ट है कि सीनेट विश्व मे सबसे श्रेष्ठ उच्च सदन है। उसने प्रतिनिधि सदन को पूर्ण रूप से ग्रस्त कर रखा है। उसने प्राचीन रोम के सीनेट की प्रतिष्ठा को बनाये रखा है।

## H प्रतिनिधि सदन
## (House of Representatives)

संविधान निर्माता प्रतिनिधि सदन को एक लोक सदन के रूप मे रचित करना चाहते थे। अत उन्होने इसे जन इच्छा पर आधारित किया है। इसके दो वर्ष का कायकाल इस बात का प्रतीक है कि सविधान निर्माताओ की यह इच्छा थी कि प्रतिनिधि सदन निरन्तर सही और व्यापक जन इच्छाओ का प्रतिनिधित्व करता रहे। इस उद्देश्य हेतु सविधान मे प्रत्येक दशाब्दी बाद सदन के स्थानो के पुनर्निर्धारण की बात कही गयी है। यद्यपि प्रतिनिधि सदन के दो वर्ष का कार्यकाल विश्व की विधान सभाओ के निम्न सदनो के कार्यकाल की तुलना मे सबसे थोडा कार्यकाल है फिर भी अमरीकी जनता इसे वर्तमान समय मे भी इसी रूप मे बनाये रखना चाहती है। उसका विश्वास है कि प्रति दो वर्ष बाद सदन मे राष्ट्रपति की पार्टी पर नियन्त्रण रखना आवश्यक है। यदि प्रतिनिधि सदन के कार्यकाल को बढा कर चार वर्ष कर दिया जाय, जैसाकि अनेक बार इसके लिये प्रस्ताव भी पेश किये गये है, तो इसके निर्वाचन का महत्त्व समाप्त हो जायेगा और वह राष्ट्रपति के चुनाव मे ही डूब कर रह जायेगा।

संगठन—प्रतिनिधि सदन कांग्रेस का निम्न सदन है। यह लोकप्रिय सदन है। यह अमरीकी जनता का प्रतिनिधित्व करता है। सीनेट की भांति अमरीकी संघ के एककों का नही। इसके सदस्यो का निर्वाचन वयस्क मताधिकार के आधार पर प्रत्यक्ष रूप मे दो वर्ष के लिए किया जाता है।

अमरीकी सविधान किसी राष्ट्रीय मताधिकार की व्यवस्था नहीं करता। सविधान के अनुच्छेद 1, खण्ड 2, धारा 1 मे केवल इस बात की व्यवस्था की गयी है कि "प्रतिनिधि सदन के सदस्यो के निर्वाचन मे उन्ही मतदाताओ को अधिकार है जिन्हें राज्य विधान सभाओ के निम्न सदन के सदस्यो के निर्वाचन मे मतदान करने

कॉमन सभा या अमरीकी सीनेट की भाँति कार्यपालिका को नियन्त्रित करने की शक्ति नहीं, विधान और वित्त के क्षेत्र में उसकी स्थिति ब्रिटिश कामन सभा की भांति अंतिम या सर्वोपरि नहीं बल्कि सीनेट के समान है, उसके विवादों ने ब्रिटिश कॉमन सभा या सीनेट के विवादों की भांति किन्हीं ऐतिहासिक विवादों का रूप ग्रहण नहीं किया, उसके सदस्यों की महत्ता और प्रतिभा ब्रिटिश कॉमन सभा या सीनेट के सदस्यों की भांति नहीं रही, वे प्रायः सामान्य बुद्धि के सामान्य राजनीतिज्ञ रहे हैं।

प्रतिनिधि सदन के निर्बल होने के मुख्य कारण निम्न हैं—

1 विधान और वित्त के क्षेत्र में निर्बल—ब्रिटेन और भारत में निम्न सदन उच्च सदन से इसलिये शक्तिशाली एवं महत्वपूर्ण होता है कि विधान और वित्त के क्षेत्र में उसकी शक्तियाँ उच्च सदन से अधिक और निर्णायक होती हैं। दूसरी ओर अमरीका में विधान और वित्त के क्षेत्र में प्रतिनिधि सदन और सीनेट की शक्तियां बराबर हैं। जब तक कोई साधारण अथवा वित्त विधेयक दोनों सदनों द्वारा समान रूप में पारित नहीं होता तब तक वह कानून का रूप धारण नहीं कर सकता। निस्सन्देह वित्त विधेयक पहले प्रतिनिधि सदन में ही पेश किए जा सकते हैं परन्तु सीनेट शीर्षक को छोड़ कर समूचे वित्त विधेयक को संशोधित कर सकता है। साधारण विधेयक किसी भी सदन में पेश किए जा सकते हैं परन्तु अनुभव यह बताता है कि महत्वपूर्ण विधेयक पहले सीनेट में ही पेश किये जाते हैं। किसी विधेयक पर यदि दोनों सदनों में मतभेद हो जाते हैं तो उन्हें दोनों सदनों की सम्मेलन समिति द्वारा, जिसमें दोनों सदनों के बराबर-बराबर (3 से 9) सदस्य लिये जाते हैं सुलझाया जाता है। यदि फिर भी मतभेद बने रहें तो विधेयक को समाप्त कर दिया जाता है। यह स्थिति ब्रिटेन और भारत से सर्वथा भिन्न है।

2 कार्यपालिका शक्ति में निर्बल—ब्रिटेन और भारत में निम्न सदन इसलिये शक्तिशाली होता है कि इन देशों में मंत्रिमण्डल (कार्यपालिका) निम्न सदन के प्रति उत्तरदायी होता है और वह उसी समय तक अपने पद पर बना रहता है जब तक निम्न सदन के बहुमत का विश्वास उसे प्राप्त होता है। जब यह विश्वास समाप्त हो जाता है तो मंत्रिमण्डल को त्यागपत्र देना पड़ता है। दूसरी ओर, अमरीका में अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली होने से वहां कार्यपालिका प्रतिनिधि सदन के प्रति उत्तरदायी नहीं होती। कार्यपालिका का कार्यकाल निश्चित होता है। राष्ट्रपति की शक्तियों में केवल सीनेट साझेदार है क्योंकि सीनेट ही राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्तियों और सन्धियों का अनुसमर्थन करता है। दूसरे शब्दों में, प्रतिनिधि सदन सीनेट से निर्बल है। प्रतिनिधि सदन केवल उस समय कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग करता है जब वह सीनेट के साथ मिल कर युद्ध की घोषणा करता है या अवैध

(ii) वह 7 वर्ष तक संयुक्त राज्य अमरीका का नागरिक रह चुका हो।

(iii) वह उस राज्य का निवासी हो जहां से वह निर्वाचन लड़ना चाहता है।

(iv) वह अमरीका के अधीन अन्य किसी पद पर विद्यमान न हो।

उपर्युक्त योग्यताओं के अतिरिक्त कोई व्यक्ति तभी प्रतिनिधि सदन का सदस्य बन सकता है जब वह मतदाताओं द्वारा निर्वाचित हो जाता है और सदन उसे स्वीकार कर लेता है। क्योंकि संविधान का अनुच्छेद 1, खण्ड 5, पैरा 1 कांग्रेस के प्रत्येक सदन को अपने सदस्यों के निर्वाचनों प्रत्यागतों और योग्यताओं का निर्णायक बनाता है अतः जब तक सदन किसी निर्वाचित व्यक्ति को स्वीकार नहीं कर लेता तब तक वह सदन की सदस्यता ग्रहण नहीं कर सकता। उदाहरणतः 1900 में प्रतिनिधि सदन ने उटाह (Utah) के ब्रिघम एच राबर्ट्स को सदस्यता से इसलिए वंचित रखा कि वह बहु विवाही (Polygamist) था। इसी प्रकार विक्टर एल बर्जर को विसकान्सिन के मतदाताओं ने दो बार निर्वाचित किया परन्तु दोनों बार सदन ने उसे सदस्यता से इस लिये वंचित कर दिया कि उसके विचार अ-अमरीकी (Un-American) थे।

अमरीकी संविधान किसी सदस्य से कांग्रेस जिले (निर्वाचन क्षेत्र) में निवास की माँग नहीं करता परन्तु जिले के मतदाताओं ने गैर निवासियों को कभी निर्वाचित नहीं किया। अतः अब यह प्रथा बन गयी है कि प्रत्याशी उस जिले का भी निवासी होना चाहिए जहां से वह चुनाव लड़ना चाहता है। सन् 1842 में जिले की इस योग्यता को भी कानून द्वारा लागू कर दिया गया। अमरीकी मतदाताओं की धारणा है कि प्रतिनिधि पहले जिले का प्रतिनिधि है फिर वह राष्ट्र का प्रतिनिधि है। प्रतिनिधि सदन के सदस्यों को इसीलिये "जिले के राजदूत" कहा जाता है। इसे ही स्थानीयकरण अथवा क्षेत्रवाद (Localism or Regionalism) कहा जाता है। इस प्रथा और नियम से सदस्य स्थान विशेष की आवश्यकताओं से तो परिचित रहता है परन्तु राष्ट्रीय स्तर पर उसका दृष्टिकोण संकीर्ण हो जाता है। यह ब्रिटिश व्यवस्था से सर्वथा भिन्न है। ब्रिटेन में निर्वाचन क्षेत्र में निवास करने की कोई योग्यता नहीं। वहां कॉमन सभा का सदस्य राष्ट्र का प्रतिनिधि समझा जाता है विशेष निर्वाचन क्षेत्र का नहीं।

कांग्रेस जिलों (निर्वाचन क्षेत्रों) के निर्धारण का अधिकार राज्य विधान सभाओं के पास है क्योंकि उन्होंने जिलों के निर्धारण एवं पुनर्निर्धारण सम्बन्धी किसी समुचित व्यवस्था का विकास नहीं किया अतः वहां जैरीमैन्डरिंग की प्रथा प्रचलित है अर्थात् राज्य विधान सभा में बहुमत प्राप्त दल अपने राजनीतिक हितों की पूर्ति के लिए कांग्रेस जिलों का निर्धारण इस प्रकार करता है कि उस

सदन अपनी कार्यवाही के नियमों का निर्माण स्वयं करता है। वह अपने सदस्यों को नियन्त्रित एवं अनुशासित कर सकता है। वह उन्हें व्यवस्थित रहने के लिये कह सकता है। छोटे-छोटे अपराधों के लिए किसी सदस्य की निन्दा कर सकता है। प्रतिनिधि सदन अपने किसी सदस्य पर महाभियोग नहीं लगा सकता परन्तु वह अपने दो तिहाई बहुमत से किसी सदस्य को निष्कासित कर सकता है। परन्तु इस व्यवस्था का बहुमत कम प्रयोग किया गया है।

समितियां—प्रतिनिधि सदन अपनी स्थायी समितियों के माध्यम से कार्य करता है। वर्तमान समय में इसकी स्थायी समितियों की संख्या 20 है। प्रतिनिधि सदन के समक्ष जितने भी विषय या मुद्दे उपस्थित होते हैं समितियां ही उनकी छान-बीन करती है और विधेयकों के औचित्य-अनौचित्य का निर्धारण करती है। प्रतिनिधि सदन का एक सदस्य एक ही स्थायी समिति का सदस्य हो सकता है। समिति की अध्यक्षता के लिये वरिष्ठता के नियम का पालन किया जाता है।

रिकार्ड—कांग्रेस की कार्यवाही एवं विवादों का रिकार्ड रखा जाता है। इन्हें 'जर्नल" (Journal) और कांग्रेस रिकार्ड (Congressional Record) के रूप में प्रकाशित किया जाता है। "जरनल" कांग्रेस के कार्यों, प्रस्तावों एवं मतदान का सरकारी रिकार्ड है जबकि "कांग्रेस रिकार्ड" उन सब बातों का रिकार्ड है जो कांग्रेस में सदस्यों द्वारा कही जाती है।

पदाधिकारी—प्रतिनिधि सदन के प्रमुख पदाधिकारी हैं अध्यक्ष (स्पीकर), लिपिक (Clerk)' सार्जेंट ऐट आर्म्स चैपलेन आदि। सीनेट में दलों के पदाधिकारी भी होते हैं। इनमें प्रमुख हैं फ्लोर लीडर और सचेतक। सदन के सभी पदाधिकारियों को प्रतिनिधि सदन द्वारा स्वयं चुना जाता है। दलीय पदाधिकारी दलीय कॉकस या सम्मेलन द्वारा चुने जाते हैं।

प्रतिनिधि सदन के अध्यक्ष को स्पीकर कहते हैं। इसका निर्वाचन सदन द्वारा प्रथम सत्र में ही कर लिया जाता है। वास्तव में सदन में बहुमत प्राप्त दल उसका नामांकन करता है और सदन उसे औपचारिक रूप से निर्वाचित कर लेता है। प्रतिनिधि सदन के स्पीकर के पद की विशेषता यह है कि वह एक दलीय पद है। उसका निर्वाचन ब्रिटेन की भांति विपक्ष की सहमति से सर्वसम्मति के आधार पर नहीं होता है वह सदन में निष्पक्षता या निर्दलीयता के आधार पर व्यवहार नहीं करता उसका निर्वाचन निर्विरोध नहीं होता। अतः वह सदन में एक दलीय व्यक्ति की भांति व्यवहार करता है। वह ब्रिटेन के स्पीकर की भांति सदन के व्यक्ति के रूप में कार्य नहीं करता। वह सदन में दल की नीतियों का समर्थन करता है। संक्षेप में प्रतिनिधि सदन का स्पीकर प्रारम्भ से अंत तक एक दलीय व्यक्ति होता है।

स्पीकर सदन की बैठकों की अध्यक्षता करता है, सदन में शांति, व्यवस्था और अनुशासन बनाये रखता है, सदस्यों को अपने विवेकानुसार मान्यता प्रदान

स्पष्ट है कि अमरीकी प्रतिनिधि सदन न रचना मे, न शक्तियो मे और न स्थिति मे सीनेट के समान है। जैसाकि लास्की ने कहा है कि "प्रतिनिधि सभा उन सब कार्यों को करने मे जो उससे अपेक्षित है नितान्त असफल रही है।" यह "श्रेष्ठ जाति के सर्वथा अयोग्य है।" इस पर भी प्रतिनिधि सदन निरर्थक या निष्फल संस्था नहीं। वह जैसाकि पेटरसन ने कहा है, "राष्ट्र का लघु रूप है।" वह राष्ट्रीय जीवन के विविध वर्गों एवं खण्डो का प्रतिनिधित्व करता है। क्रिस्टोफर हटर का मत है कि 'वह ऐसी उद्योगशाला है जिसके माध्यम से अमरीकी लोगो की इच्छायें कानून मे परिवर्तित होती है।"

## J स्पीकर
## (Speaker)

प्रतिनिधि सदन के अध्यक्ष को स्पीकर कहते है। यह सदन का अत्यधिक महत्त्वपूर्ण, सवैधानिक और सम्मानीय पद है। इसका महत्त्व इसकी सवैधानिकता के कारण ही नही बल्कि इस कारण भी है कि औपचारिक राजनीतिक शक्ति के रूप मे इसका दूसरा स्थान है अर्थात् राष्ट्रपति के बाद है। जब राष्ट्रपति और उप-राष्ट्रपति के दोनो पद मृत्यु अथवा अशक्तता के कारण रिक्त हो जाते है तो स्पीकर राष्ट्रपति के पद को ग्रहण करता है।

**निर्वाचन**—अमरीकी सविधान के स्पीकर के पद की रचना अनुच्छेद 1 खण्ड 2, पैरा 5 मे करता है। इसके अनुसार प्रतिनिधि सदन अपने स्पीकर तथ अन्य पदाधिकारियो का चयन करता है। इस तरह औपचारिक रूप से स्पीक का निर्वाचन प्रतिनिधि सदन द्वारा प्रथम सत्र मे ही किया जाता है। परन्तु वास्त मे सदन मे बहुमत प्राप्त दल उसका निर्वाचन करता है। कांग्रेस के सत्र के शु होने से पूर्व ही पार्टिया सगठन सम्बन्धी बैठको का आयोजन करती है और स्पीक सहित कांग्रेस के पदो के लिए व्यक्तियो को नामजद करती हैं। बहुमत दल द्वा नामजद किया गया व्यक्ति ही स्पीकर पद के लिए निर्वाचित किया जाता है। यद अल्पसख्यक दल भी अपने उम्मीदवार को स्पीकर के पद के लिए खड़ा करता इस तरह 'अमरीकी स्पीकर का पद एक दलीय पद है जिसका निर्वाचन द आधार पर होता है। दलीय होने के कारण वह सदन म अपने दल की नीतियो समर्थन करता है।" अमरीकी स्पीकर की यह स्थिति ब्रिटिश स्पीकर स भिन्न ब्रिटिश स्पीकर का निर्वाचन सर्वसम्मति से (बहुमत के नेता और अल्पमत के के विचार विमर्श से) होता है अमरीका की भ ... के आधार पर नहीं हो ... त्याग देता है और ब्रिटेन म स्पीकर पद ग्रहण करते ही अपने ... तब दलीय ... निर्दलीय बन जा ... अमरीका म ... सदन का ... बहुमत या ... दलीय नहीं बना रहता है। ... पक्ष और ... मत दल का नहीं ...

निर्वाचक मण्डल के मतों का पूर्ण बहुमत प्राप्त नहीं होता तो प्रतिनिधि सदन प्रथम तीन उम्मीदवारों में से किसी एक को राष्ट्रपति पद के लिए चुन लेता है। इस स्थिति में प्रतिनिधि सदन के सदस्य राज्यों के आधार पर मतदान करते हैं और सदन में किसी राज्य के चाहे कितने ही प्रतिनिधि क्यों न हों उन सबका एक ही मत होता है। बहुमत प्राप्त करने वाले उम्मीदवार को राष्ट्रपति चुन लिया जाता है। प्रतिनिधि सदन ने 1800 में थॉमस जेफरसन और सन् 1828 में जॉन क्विन्सी एडमस को राष्ट्रपति पद के लिये चुना था।

4 न्यायिक शक्तियां—देशद्रोहिता, घूसखोरी तथा अन्य गम्भीर अपराधों के लिये राष्ट्रपति, उप राष्ट्रपति न्यायाधीश तथा अन्य उच्च पदाधिकारियों पर महाभियोग लगाने की एक मात्र शक्ति प्रतिनिधि सदन के पास है। प्रतिनिधि सदन द्वारा महाभियोग के आरोप लगाये जाने के बाद सीनेट उसकी जांच कर सकती है।

5 संवैधानिक शक्तियां—प्रतिनिधि सदन सीनेट के साथ मिल कर अपने दो तिहाई बहुमत से संविधान में संशोधन करने के उद्देश्य से किसी प्रस्ताव को पारित कर सकती है।

6 पदाधिकारियों का चयन—प्रतिनिधि सदन अपने पदाधिकारियों का चयन स्वयं करता है। सदन के प्रमुख पदाधिकारी हैं स्पीकर, लिपिक, सार्जेंट ऐट आर्म्स, पोस्टमास्टर और चैंपलेन।

7 नियमों का निर्माण एवं अनुशासनात्मक कार्यवाही—प्रतिनिधि सदन अपनी कार्यवाही के नियमों का निर्माण स्वयं करती है। प्रतिनिधि सदन अपने सदस्यों पर महाभियोग नहीं लगा सकती परन्तु वह अपने दो तिहाई बहुमत से किसी सदस्य को सदन से निष्कासित कर सकती है।

प्रतिनिधि सदन अपने सदस्यों के निर्वाचनों, परिणामों और योग्यताओं का निर्णायक है। सदन ने उन व्यक्तियों को सदन की सदस्यता से वंचित रखा है जो सदन के बहुमत द्वारा नैतिक और राजनीतिक दृष्टि से अयोग्य समझे जाते रहे हैं। उदाहरणतः 1900 में सदन ने उटाह के ब्रिघम एच राबर्टस को सदन की सदस्यता से इसलिए वंचित रखा कि वह बहुविवाही था।

8 जांच शक्तियां—प्रतिनिधि सदन किसी सन्देहास्पद विषय पर जांच समितियों का निर्माण कर सकता है। ये जांच समितियां प्रशासन की अकुशलता, अकर्मण्यता और राजनीतिक बेइमानी का पर्दाफाश करती हैं।

## I. प्रतिनिधि सदन की निर्बलता
### (Weakness of House of Representatives)

प्रतिनिधि सदन न केवल सीनेट से निर्बल है बल्कि वह विश्व की संसदों के निम्न सदनों की तुलना में भी निर्बल और प्रभावहीन सदन है। उसके पास वित्तीय

ओगन ने लिखा है कि "स्पीकर जिस चीज की अनुमति देता वह पारित हो जाती और जिसके लिए वह इन्कार कर देता उसे शालीनता से समितियों में दफना दिया जाता।" ऑग ने लिखा है कि "एक सामान्य अध्यक्ष एक शक्तिशाली अध्यक्ष म परिवर्तित हो गया और उसने सदन के प्रत्येक काय के सम्बन्ध मे जीवन-मरण की शक्ति प्राप्त कर ली।"

स्पीकर कैनन के निरपेक्ष एव निरकुश व्यवहार मे तग आकर सदन ने पहले 1910 मे उसे नियम निर्माण समिति की अध्यक्षता से वचित किया और फिर 1911 मे स्थायी समितियो के चयन की शक्ति को अपने हाथो मे ले लिया। स्पीकर की इन शक्तियो के छिन जाने से वह न निरकुश ढग से व्यवहार कर सकता था और न ही मनमानी कर सकता था। इस पर भी स्पीकर अस्तित्वहीन नहीं बना और अध्ययन के रूप में उसकी शक्तिया बनी रही है।" इसके अतिरिक्त सदन मे बहुमत दल का एक प्रमुख नेता होने के कारण उसे वतमान समय म भी विस्तृत शक्तिया प्राप्त है। अन्तर केवल यह आया है जैसाकि फाइनर ने लिखा है, कि "जहा 1910 तक शक्ति स्पीकर और उसके कृपापात्र मित्रो के हाथो में केन्द्रित थी वहा अब स्पीकर के मित्रो और स्पीकर के हाथो मे केन्द्रित है।"

स्पीकर मुख्यत निम्न शक्तियो का प्रयोग करता है—

1 वह प्रतिनिधि सदन की बैठको की अध्यक्षता करता है और उसका सचालन करता है। जब कभी वह अस्थायी रूप से अपना स्थान छोडता है तो वह किसी सदस्य को उसका स्थान ग्रहण करने के लिए कह सकता है।

2 वह सदन के प्रतिदिन के कार्यक्रम की घोषणा करता है और पिछले कार्यवाही का अनुसमथन करता है।

3 वह सदन मे शान्ति, व्यवस्था और अनुशासन बनाये रखता है। शान्ति भग होने की स्थिति मे वह सदन को थोडे समय के लिए स्थगित कर सकता है, गैलरी और लॉबियो को खाली करा सकता है शान्ति भग करने वाले की निन्दा कर सकता है और आवश्यकता हो तो सारजेण्ट एट आर्म्स की सहायता ले सकता है।

4 वह सदस्यो को मान्यता प्रदान कर उन्हें बोलने की आज्ञा देता है। वह चाहे तो किसी सदस्य को मान्यता प्रदान करने से इन्कार कर सकता है। स्पीकर की यह शक्ति व्यापक होते हुए भी सदन के नियमो और प्रथाओ द्वारा सीमित कर दी गयी है। उदाहरणत मान्यता प्रदान करने की शक्ति स्पीकर के पास है फिर भी जब सदन समिति विधेयको पर विचार विमर्श करता है तो समिति का अध्यक्ष अथवा समिति का कोई अन्य सदस्य जिसे इसका कायभार सौंपा जाता है उनके समय और विवाद को नियन्त्रित करना है।

5 वह सदन म किसी विषय पर बोल सकता है और मतदान म भाग ले

प्रशासन के कार्यों की जाँच करवाने के लिये जाँच समितियों की नियुक्तियाँ करता है।

3 अल्पावधि—प्रतिनिधि सदन का कार्यकाल केवल दो वर्ष है जो विश्व की संसदों के निम्न सदनों के कार्यकाल से सबसे कम है। उदाहरणतः ब्रिटिश कॉमन सभा, भारतीय लोक सभा और सब सोवियत का कार्यकाल 5 वर्ष है और स्विस राष्ट्रीय परिषद का कार्यकाल 4 वर्ष है। प्रतिनिधि सदन की अल्पावधि के कारण इसके सदस्यों को प्रति दो वर्ष बाद निर्वाचनों की चिंता करनी पड़ती है। अमरीका में प्रतिनिधि सदन का सदस्य सदन की कार्यवाही से अवगत ही नहीं हो पाता कि उसे आगामी निर्वाचनों की चिन्ता लग जाती है। दूसरी ओर सीनेट एक स्थायी सदन है। वह कभी पूर्णतः विघटित नहीं होता। उसके एक-तिहाई सदस्य प्रति दो वर्ष बाद अवकाश ग्रहण करते हैं। इस तरह इसके सदस्यों का कार्यकाल 6 वर्ष है।

4 बड़ा आकार एवं कार्यप्रणाली की सीमायें—सीनेट की तुलना में प्रतिनिधि सदन का आकार चार गुना से भी अधिक है जहां सीनेट के केवल 100 सदस्य हैं वहां प्रतिनिधि सदन के 435 सदस्य हैं। सदन का बड़ा आकार ही उसकी कार्य प्रणाली के नियमों को कठोर बनाता है तथा सदस्यों की भाषण देने की स्वतन्त्रता पर सीमायें लगाता है जबकि सीनेट की कार्यप्रणाली के नियम सरल हैं। सीनेट में फिलिबस्टर की प्रथा सीनेटरों को भाषण की असीम स्वतन्त्रता प्रदान करती है।

5 योग्य एवं अनुभवी सदस्यों का अभाव—अल्पावधि, बड़ा आकार और कार्यप्रणाली की सीमाओं के कारण राष्ट्र के योग्य, अनुभवी, कुशल एवं महत्वाकांक्षी व्यक्ति प्रतिनिधि सदन के सदस्य बनना पसन्द नहीं करते। वे सीनेट की लम्बी अवधि, छोटे आकार और कार्यप्रणाली की सरलता से प्रभावित होते हैं। अतः वे सीनेट के सदस्य बनना पसन्द करते हैं। यही कारण है कि सीनेट वरिष्ठ राजनीतिज्ञों, विधि विशेषज्ञों, प्रतिभा सम्पन्न व्यक्तियों एवं महत्वाकांक्षियों का सदन कहलाता है तथा उसके विवादों का स्तर प्रतिनिधि सदन की तुलना में उच्चकोटि का होता है।

6 लोकप्रियता में बराबरी—ब्रिटेन अथवा भारत में निम्न सदन का महत्व उसके लोकप्रिय सदन होने के कारण भी होता है। परन्तु अमरीका में न केवल प्रतिनिधि सदन बल्कि सीनेट भी लोकप्रिय सदन है क्योंकि दोनों का निर्वाचन प्रत्यक्षतः जनता द्वारा होता है। जहां ब्रिटिश लार्ड सभा मुख्यतः वंशानुगत उच्च सदन है और भारतीय राज्य सभा अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित उच्च सदन है वहां अमरीकी सीनेट प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा निर्वाचित सदन है। एक दृष्टि से तो अमरीकी सीनेट प्रतिनिधि सदन से भी अधिक लोकप्रिय सदन है क्योंकि जहां सीनेट के सदस्यों का निर्वाचन राज्य की पूर्ण जनता द्वारा होता है वहां प्रतिनिधि सदन के सदस्यों का निर्वाचन जिलों की जनता द्वारा होता है।

ब्रोगन ने लिखा है कि "स्पीकर जिस चीज को अनुमा
और जिसके लिए वह इन्कार कर देता उसे शालीनता
जाता।" ऑग ने लिखा है कि "एक सामान्य अध्यक्ष
परिवर्तित हो गया और उसने सदन के प्रत्येक काय के
शक्ति प्राप्त कर ली।"

स्पीकर कैनन के निरपेक्ष एव निरकुश व्यवहार
1910 मे उसे नियम निर्माण समिति की अध्यक्षता
1911 मे स्थायी समितियो के चयन की शक्ति
स्पीकर की इन शक्तियो के छिन जाने से वह न निरकुश
था और न ही मनमानी कर सकता था। इस पर भ
बना और अध्ययन के रूप मे उसकी शक्तिया बनी
सदन मे बहुमत दल का एक प्रमुख नेता होने के कार
विस्तृत शक्तिया प्राप्त है। अन्तर केवल यह आया
है, कि 'जहा 1910 तक शक्ति स्पीकर और उसक
केन्द्रित थी वहा अब स्पीकर के मित्रा और स्पीकर के

स्पीकर मुख्यत निम्न शक्तियो का प्रयोग कर

1 वह प्रतिनिधि सदन की बैठको की
सचालन करता है। जब कभी वह अस्थायी रूप से
किसी सदस्य को उसका स्थान ग्रहण करने के लिए

2 वह सदन के प्रतिदिन के कायक्रम की
कायवाही का अनुममयन करता है।

3 वह सदन मे शान्ति, व्यवस्था और श
भंग होने की स्थिति मे वह सदन को थोडे
गैलरी और लॉवियो को खाली करा सकता है।
सकता है और आवश्यकता हा तो सारजेण्ट एट

4 वह सदस्यो को मान्यता प्रदान कर उ
चाहे तो किसी सदस्य को मान्यता प्रदान करने
की यह शक्ति व्यापक होने हुए भी सदन के निर
दी गयी है। उदाहरणत मान्यता प्रदान कर
भी जब सदन समिति विधेयको पर विचार
अथवा समिति का कोई अन्य सदस्य जि
समय और विवाद को नियन्त्रित करता है

5 वह सदन म किसी विषय

प्रशासन के कार्यों की जाँच करवाने के लिए जाँच समितियों की नियुक्तिया करता है।

3 अल्पावधि—प्रतिनिधि सदन का कार्यकाल केवल दो वर्ष है जो विश्व की ससदो के निम्न सदनो के कार्यकाल मे सबसे कम है। उदाहरणत ब्रिटिश कॉमन सभा, भारतीय लोक सभा और सघ सोवियत का कार्यकाल 5 वर्ष है और स्विस राष्ट्रीय परिषद् का कार्यकाल 4 वर्ष है। प्रतिनिधि सदन की अल्पावधि के कारण उसके सदस्यो को प्रति दो वर्ष बाद निर्वाचनो की चिन्ता करनी पडती है। अमरीका मे प्रतिनिधि सदन का सदस्य सदन की कार्यवाही से अवगत ही नही हो पाता कि उसे आगामी निर्वाचनो की चिन्ता लग जाती है। दूसरी ओर सीनेट एक स्थायी सदन है। यह कभी पूर्णत विघटित नही होता। उसके एक-तिहाई सदस्य प्रति दो वर्ष बाद अवकाश ग्रहण करते है। इस तरह इसके सदस्यो का कार्यकाल 6 वर्ष है।

4 बडा आकार एव कार्यप्रणाली की सीमाये—सीनेट की तुलना मे प्रतिनिधि सदन का आकार चार गुना से भी अधिक है जहा सीनेट के केवल 100 सदस्य है वहा प्रतिनिधि सदन के 435 सदस्य है। सदन का बडा आकार ही उसकी कार्य प्रणाली के नियमो को कठोर बनाता है तथा सदस्यो की भाषण देने की स्वतन्त्रता पर सीमाये लगाता है जबकि सीनेट की कार्यप्रणाली के नियम सरल है। सीनेट मे फिलिबस्टर की प्रथा सीनेटरो को भाषण की असीम स्वतन्त्रता प्रदान करती है।

5 योग्य एव अनुभवी सदस्यो का अभाव—अल्पावधि, बडा आकार और कार्यप्रणाली की सीमाओ के कारण राष्ट्र के योग्य, अनुभवी, कुशल एव महत्वाकाक्षी व्यक्ति प्रतिनिधि सदन के सदस्य बनना पसन्द नही करते। वे सीनेट की लम्बी अवधि, छोटे आकार और कार्यप्रणाली की सरलता से प्रभावित होते है। अत वे सीनेट के सदस्य बनना पसन्द करते है। यही कारण है कि सीनेट वरिष्ठ राजनीतिज्ञो, विधि विशेषज्ञो, प्रतिभा सम्पन्न व्यक्तियों एव महत्वाकाक्षियो का सदन कहलाता है तथा उसके विवादो का स्तर प्रतिनिधि सदन की तुलना मे उच्चकोटि का होता है।

6 लोकप्रियता मे बराबरी—ब्रिटेन अथवा भारत मे निम्न सदन का महत्व उसके लोकप्रिय सदन होने के कारण भी होता है। परन्तु अमरीका मे न केवल प्रतिनिधि सदन बल्कि सीनेट भी लोकप्रिय सदन है क्योंकि दोनो का निर्वाचन प्रत्यक्षत जनता द्वारा होता है। जहा ब्रिटिश लार्ड सभा मुख्यत वशानुगत उच्च सदन है और भारतीय राज्य सभा अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित उच्च सदन है वहा अमरीकी सीनेट प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा निर्वाचित सदन है। एक दृष्टि से तो अमरीकी सीनेट प्रतिनिधि सदन से भी अधिक लोकप्रिय सदन है क्योंकि जहा सीनेट के सदस्यो का निर्वाचन राज्य की पूर्ण जनता द्वारा होता है वहा प्रतिनिधि सदन के सदस्यो का निर्वाचन जिलो की जनता द्वारा होता है।

बात को निर्धारित करता है कि अमुक विधेयक वित्तीय विधेयक है अथवा नहीं। दूसरी ओर, अमरीकी स्पीकर को इस प्रकार का कोई अधिकार नहीं है। (ii) ब्रिटिश स्पीकर किसी सदस्य की निन्दा कर सकता है, अत्यधिक उदण्डता करने पर वह उसे सदन से निष्कासित भी कर सकता है। दूसरी ओर, अमरीकी स्पीकर किसी सदस्य की निन्दा कर सकता है परन्तु उसे सदन से निष्कासित नहीं कर सकता। अमरीका में यह अधिकार प्रतिनिधि सदन का है। (iii) ब्रिटेन में स्पीकर के व्यवस्था सम्बन्धी निर्णय अन्तिम होते हैं और कोई सदस्य उसके निर्णयों के विरुद्ध सदन से अपील नहीं कर सकता। दूसरी ओर, अमरीका में स्पीकर के व्यवस्था सम्बन्धी निर्णय अन्तिम नहीं होते। सदन का कोई सदस्य उनके विरुद्ध सदन से अपील कर सकता है और सदन साधारण बहुमत से स्पीकर के निर्णयों को रद्द कर सकता है। इस तरह व्यवस्था सम्बन्धी अन्तिम शक्ति सदन के पास है स्पीकर के पास नहीं। (iv) अमरीका में स्पीकर ऐसे प्रस्तावों को मान्यता देने से इन्कार कर सकता है जिनका उद्देश्य देरी करना होता है जबकि ब्रिटिश स्पीकर इन्कार करने के स्थान पर समर्पन का प्रयोग करने की कोशिश करता है।

## L समिति व्यवस्था
## (Committee System)

वर्तमान समय में विश्व में कोई भी ऐसी व्यवस्थापिका नहीं जो समितियों का प्रयोग नहीं करती। इसका मूल कारण यह है कि आधुनिक राज्यों का स्वरूप लोक-कल्याणकारी है और औद्योगिक विकास ने कानून के स्वरूप को तकनीकी बना दिया है। राज्य के लोक कल्याणकारी स्वरूप ने उसके कार्यक्षेत्र को अत्यधिक बढ़ा दिया है। अतः समय की बचत, तकनीकी ज्ञान की आवश्यकताओं की पूर्ति और विधेयकों के सूक्ष्म एवं पूर्ण अध्ययन के लिए व्यवस्थापिकाओं को समितियों का प्रयोग करना पड़ता है। अमरीकी कांग्रेस के लिए समितियों की आवश्यकता इसलिए भी अधिक है कि वहां संसदीय प्रणाली वाले देशों की भांति कार्यपालिका उपस्थित नहीं होती और न ही उसे उसका नेतृत्व प्राप्त होता है। अतः अमरीकी कांग्रेस को विधायी क्षेत्र में नेतृत्व के लिए अपनी समितियों पर ही निर्भर करना पड़ता है। रीड ने ठीक कहा है कि समितियां कांग्रेस की "आंख, कान, हाथ और मस्तिष्क है।"

अमरीकी कांग्रेस अनेक प्रकार की समितियों का प्रयोग करती है। इन्हें निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

**1 स्थायी समितियां**—जैसाकि इनके नाम से ही स्पष्ट है ये कांग्रेस की नियमित एवं स्थायी समितियां हैं। ये निरन्तर अर्थात् सत्र दर सत्र बनी रहती हैं। इन्हें विशेष समितियों की भांति, कार्य समाप्ति के बाद समाप्त नहीं किया जाता।

अमरीकी संविधान इस बात की स्पष्ट व्यवस्था नहीं करता कि स्पीकर निर्वाचित होने के समय सदन का सदस्य होना चाहिए यद्यपि निर्वाचित होने के समय वह सदा सदन का सदस्य ही रहा है। अमरीकी स्पीकर के निर्वाचन में ज्येष्ठता के नियम का पालन किया जाता है यद्यपि व्यक्तिगत लोकप्रियता और राजनीतिक समर्थन भी इसके लिए आवश्यक योग्यतायें रही हैं। अमरीका में इस परम्परा का विकास हो गया है कि यदि पहले वाली कांग्रेस में बहुमत प्राप्त पार्टी नई कांग्रेस में भी अपने बहुमत को बनाये रखती है तो पहले वाली कांग्रेस के स्पीकर को ही पुनः स्पीकर निर्वाचित कर दिया जाता है।

**कार्यकाल, वेतन एवं भत्ते**—अमरीकी स्पीकर का कार्यकाल प्रतिनिधि सदन के कार्यकाल की भांति दो वर्ष है। उसके पुनः स्पीकर निर्वाचित होने की सम्भावना इस बात पर निर्भर करती है कि नई कांग्रेस में उसका दल बहुमत बनाये रखने में सफल होता है या नहीं। अमरीकी स्पीकर की यह स्थिति ब्रिटिश स्पीकर की स्थिति से भिन्न है। ब्रिटेन में स्पीकर 'एक बार बनने के बाद हमेशा स्पीकर बना रह सकता है।"

अमरीकी स्पीकर के वेतन कानून द्वारा निर्धारित होते हैं और वे समय-समय पर परिवर्तित होते रहे हैं वर्तमान समय में स्पीकर को 62,500 डालर प्रतिवर्ष वेतन के रूप में और 10,000 डालर भत्ते के रूप में प्राप्त होते हैं।

**कार्य एवं शक्तियां**—अमरीकी संविधान में स्पीकर की शक्तियों का विस्तृत वर्णन नहीं किया गया। यही कारण है कि उसकी शक्तियों में कभी अत्यधिक विस्तार और कभी अत्यधिक कमी होती रही है। उदाहरणतः '1911 से पूर्व स्पीकर की शक्तियां में इतना अधिक विस्तार हो गया था कि उसने (लघुजार) अर्थात् अधिनायक' की स्थिति ग्रहण कर ली थी। इसका कारण यह था कि सदन में कार्यपालिका के अनुपस्थित होने के कारण उसने विधायी प्रक्रिया का नतृत्व ग्रहण कर लिया था। दूसरे सदन को विधायी प्रक्रिया में निरन्तर वृद्धि होने से उन पर विचार विमर्श का नियन्त्रण करने की शक्ति उसके हाथों में केन्द्रित हो गयी थी। वह ही सदस्यों को मान्यता प्रदान कर उन्हें बोलने की आज्ञा देता था, वह ही सदन की स्थायी समितियों का निर्माता था, वह ही नियम निर्माण समिति का अध्यक्ष (चेयरमैन) होता था, वह ही इनके सदस्यों को नियुक्त करता था तथा नियम निर्मात्री समिति का अध्यक्ष होने के नाते सारी विधायी प्रक्रिया पर उसका नियन्त्रण था, वह ही विधेयकों के क्रम को (प्राथमिकताओं को) निर्धारित करता था और किसी विधेयक को क्रम देने से इन्कार करके उसकी मृत्यु कर सकता था। इस तरह स्पीकर की शक्ति का जो विस्तार स्पीकर हनरी क्ले के काल में होना शुरू हुआ था वह थॉमस बी रीड, हेंडरसन और जोसफ जी कनन के काल में अपनी पराकाष्ठा तक पहुंच गया। स्पीकर मनमाने ढंग से व्यवहार करने लगा। जैसाकि

पूरा करती है। जैसाकि वुडरो विल्सन ने कहा है कि "समिति कक्षों में ही कांग्रेस कार्य करती है।" "समितियों में किया गया वाद-विवाद ही विधान को स्वरूप प्रदान करता है।" वे उसे योग्यता और विशेषज्ञता प्रदान करती हैं। वे उसके लिए छलनी का काम करती हैं। वे प्रस्तावों का "अध्ययन, छानबीन, छन्नी, संशोधन, प्रारूप, रिपोर्ट, दरी या हत्या करती हैं।"

वे प्रस्तावों पर सार्वजनिक सुनवाई करती हैं, प्रशासकों द्वारा वकालत की गयी नीतियों पर वाद-विवाद करती हैं, प्रशासनिक अभिकरणों द्वारा तैयार किये गये विधेयकों को संशोधित करती हैं, अवांछित विधेयकों को ताक में रख देती हैं या हत्या कर देती हैं और वांछित विधेयकों का समर्थन करती हैं। वे ही विविध समूहों में समझौता करती हैं और दोनों सदनों के मतभेदों को दूर करने का प्रयास करती हैं। इस तरह वे कांग्रेस के कार्य करने वाले घोड़े भी हैं और अवांछित प्रस्तावों का अन्त करने वाले कब्रिस्तान भी। वे कांग्रेस की "छोटी दुनिया" (Microcosm) हैं, लघु व्यवस्थापिकायें (Minature Legislatures) हैं। एक बार वुडरो विल्सन ने कहा था कि अमरीकी सरकार "कांग्रेस की स्थायी समितियों की सरकार है।"

2 नियम निर्माण समिति (Rules Committee)—इस समिति का उदय एक विशेष समिति के रूप में हुआ था परन्तु वर्तमान समय में यह एक स्थायी समिति है। इसके सदस्यों की संख्या 5 है। सन 1911 तक इसके सदस्यों की नियुक्ति स्पीकर द्वारा होती थी और वह इसका अध्यक्ष होता था। परन्तु वर्तमान समय में इसके सदस्यों का निर्वाचन अन्य स्थायी समितियों के निर्वाचन की भांति सदन द्वारा होता है और इसका अपना पृथक अध्यक्ष होता है।

नियम निर्माण समिति की शक्तियाँ अत्यधिक विशाल और व्यापक हैं। यह सदन की कार्यवाही के नियमों का निर्माण करती है, यह विधेयकों के क्रम और समय को निश्चित करती है अर्थात् यह विधेयकों में प्राथमिकतायें निर्धारित करती है, यह विधेयकों सम्बन्धी संशोधनों और प्रश्नों को निश्चित करती है। इस तरह विधायी प्रक्रिया पर इसका एकाधिकार है। इसके पास विधेयकों को वीटो करने के समान शक्ति है अर्थात दूसरी समितियों द्वारा सदन के विचारार्थ भेजे गये विधेयकों में से कुछ की छटनी करती है, कुछ को रोकती है, कुछ को ताक में रखती है, इस की मृत्यु कर देती है और कुछ का समर्थन कर देती है। इस तरह यह समिति "विधायी ट्रैफिक पुलिसमैन" का कार्य करती है। क्योंकि इस शक्ति के प्रयोग से यह राष्ट्र, कांग्रेस या बहुमत दल किसी के प्रति उत्तरदायी नहीं अतः उसने "अर्द्ध-अधिनायकत्व की स्थिति ग्रहण कर ली है।" निस्सन्देह यह विधान के कार्य को रोकती है परन्तु यह अवांछित विधेयकों को रोक कर उपयोगी कार्य भी करती है।

सकता है। सामान्यत गतिरोध की स्थिति मे वह अपने निर्णायक मत का प्रयोग करता है जो उसके दल के पक्ष मे हो जाता है।

6 वह विधेयको को समितियो के विचारार्थ भेजता है। स्पीकर की यह शक्ति भी पर्याप्त है। क्योकि वह उसे अनुकूल या प्रतिकूल समिति को भेजकर उसके भाग्य का निर्धारण कर सकता है। स्पीकर की इस शक्ति को भी पुराने दृष्टान्तों और सदन के लिपिक के परामर्श द्वारा मर्यादित करने का प्रयास किया गया है।

7 वह विशेष और सम्मेलन समिति के सदस्यो की नियुक्ति करता है। परन्तु यहा भी उसकी शक्ति नियमो और प्रथाओ द्वारा मर्यादित है।

8 वह सदन के नियमो की व्याख्या करता है और उन्हे कार्यान्वित करता है।

9 वह व्यवस्था सम्बन्धी प्रश्नो पर निर्णय लेता है। इस सम्बन्ध मे स्पीकर पुराने दृष्टान्तो का भी प्रयोग कर सकता है और नये दृष्टान्तो की स्थापना भी कर सकता है। सदन का कोई सदस्य यदि उसके निर्णयो से सन्तुष्ट नही होता तो वह सदन से अपील कर सकता है और सदन साधारण बहुमत से स्पीकर के निर्णयो को रद्द कर सकता है। यद्यपि सामान्यत यह होता नही परन्तु इस विषय मे अन्तिम शक्ति सदन के पास है स्पीकर के पास नही। अमरीकी स्पीकर यह स्थिति ब्रिटिश स्पीकर से भिन्न है। ब्रिटेन मे व्यवस्था सम्बन्धी स्पीकर के निर्णय अन्तिम होते है और कोई सदस्य उसके निर्णयो के विरुद्ध सदन से अपील नही कर सकता।

10 वह विषयो को मतदान के लिये प्रस्तुत करता है और परिणामो की घोषणा करता है।

11 प्रतिनिधि सदन की ओर से वह दस्तावेजो पर विधेयको, प्रस्तावो, अधिपत्रो आदि पर हस्ताक्षर करता है।

12 कांग्रेस का प्रमुख नेता होने के कारण वह राष्ट्रपति से परामर्श करता है। यदि राष्ट्रपति और स्पीकर एक ही दल से सम्बन्ध रखते है तो स्पीकर व्हाइट हाउस और प्रतिनिधि सदन के बीच सम्पर्क अभिकर्ता के रूप मे काम करता है।

स्पीकर की उपयुक्त शक्तियो से स्पष्ट है कि उसे सदन की विधायी प्रक्रिया पर स्वामित्व प्राप्त नहीं यद्यपि वह उसे प्रभावित कर सकता है, वह समितियो की पसन्द को प्रभावित कर सकता है, वह अपनी पसन्द सदन पर थोप नही सकता है। उसका प्रभाव इस बात पर निर्भर करता है कि उसका व्यक्तित्व कैसा है, उसके साथी उसका कितना आदर करते है, दल समूहो की शक्ति और उनमे सम्बद्धता कैसी है और कांग्रेस तथा राष्ट्रपति के सम्बन्धो की स्थिति क्या है? जैसाकि फरग्यूसन और मैकहेनरी ने लिखा है कि "राष्ट्रपति के पद की भाति स्पीकर का

स्वीकार अथवा अस्वीकार कर सकता है। ये समितियां किसी विधेयक को प्रारम्भ नहीं कर सकती यद्यपि वे किसी ऐसे समझौते पर सहमत हो सकती है जो मूल विधेयक से मेल ही न खाता हो।

संयुक्त समितियां अत्यधिक उपयोगी सिद्ध हुई हैं। उन्होंने कांग्रेस की विधायी प्रक्रिया मे तेजी ला दी है, उन्होंने दोहरे विचार-विमर्श को रोककर दोनो सदनो और जनता के समय की बचत की है, उन्होंने विधायी विचार विमर्श में सुधार किया है, उन्होंने दोनों सदनो मे समन्वय की भावना पैदा करके सम्मेलन समिति की आवश्यकता को ही कम कर दिया है।

5 सम्मेलन समितियाँ (Conference Committees)—सम्मेलन समितियां एक प्रकार की संयुक्त समितियाँ है। ये "तदर्थ" समितियां है। सन 1946 के विधायी पुनर्गठन अधिनियम ने इनके क्षेत्र को सीमित कर दिया है। अर्थात ये तब नियुक्त की जाती है जब दोनो सदन किसी विधेयक को एक ही रूप अथवा विवरण में पारित करने में असमर्थ रहते है और वे अपने-अपने विवरण से पीछे नहीं हटते। इस तरह ये समितियां दोनो सदनो के विधान सम्बन्धी मतभेदों को दूर करने और उनमे समझौता करने के लिए नियुक्त की जाती हैं। इन समितियों में दोनो सदनो से प्राय 3 से 9 सदस्य लिए जाते हैं। ब्रिटेन में इस प्रकार की समिति की आवश्यकता नहीं पड़ती। वहां लार्ड सभा की शक्तियां न्यून है और विचार विमर्शात्मक एवं पुनरीक्षण तक सीमित है।

6 संचालन समिति (Steering Committee)—यह समिति कांग्रेस की अन्य सभी प्रकार की समितियो से भिन्न है। जहां अन्य समितियों में पार्टियों का अनुपात सदन में उनके सदस्यों की संख्या के अनुपात मे होता है वहां संचालन समिति मे केवल बहुमत दल के सदस्य होते है और उसका सदस्य ही इसका अध्यक्ष होता है। यह समिति विधेयकों में से महत्वपूर्ण विधेयको का चयन करके उन्हें सदन द्वारा पारित कराने का प्रयास करती है। ब्रिटेन में इस प्रकार की कोई समिति नहीं।

7 सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House)—यह समिति पूरे सदन की समिति होती है। सदन सम्पूर्ण सदन की समिति का रूप तभी ग्रहण करता है जब वह "यूनियन कैलेण्डर विधेयकों" अर्थात विनियोग और अन्य महत्वपूर्ण विधेयकों पर विचार करता है। यह ब्रिटेन के सम्पूर्ण सदन की समिति से इस रूप में भिन्न है कि जहां ब्रिटेन मे इसके समक्ष केवल वित्त विधेयक प्रस्तुत किये जाते है वहां अमरीका में इसके समक्ष सभी प्रकार के विधेयक प्रस्तुत किये जाते है। प्रतिनिधि सदन का स्पीकर इसकी अध्यक्षता नहीं करता बल्कि सम्पूर्ण समिति का अध्यक्ष ही इसकी बैठकों की अध्यक्षता करता है। इसके अध्यक्ष की नियुक्ति स्पीकर द्वारा होती है।

है और मजदूर दल के बहुमत के समय अनुदारवादी दल के स्पीकर के उदाहरण मिलते हैं।

दूसरी ओर, अमरीकी स्पीकर का निर्वाचन सदन द्वारा दो वर्ष के लिए किया जाता है। उसका पुनर्निर्वाचन इस बात पर निर्भर करता है कि नई कांग्रेस में उसका दल बहुमत बनाये रखने में सफल हुआ है या नहीं। सदन में बहुमत दल का उम्मीदवार ही स्पीकर पद को ग्रहण करता है। दूसरे, अमरीकी स्पीकर के पद के लिए बहुमत दल और अल्पमत दल के उम्मीदवारों में संघर्ष होता है जिसमें बहुमत दल के उम्मीदवार की विजय निश्चित होती है। तीसरे, अमरीकी चुनावों में स्पीकर निर्विरोध चुने जाने की कोई प्रथा नहीं। चौथे, अमरीका में स्पीकर पद के लिए ज्येष्ठता के नियम का अनुसरण किया जाता है।

3 दलीय स्थिति में अन्तर—क्योंकि ब्रिटिश स्पीकर का निर्वाचन सर्वसम्मति से और निर्विरोध होता है। अत उसका व्यवहार और दृष्टिकोण भी निर्दलीय, निष्पक्ष और स्वतन्त्र होता है। वह अपनी निष्पक्षता और तटस्थता की रक्षा भी करता है और उसे बनाये भी रखता है। उदाहरणत स्पीकर पद ग्रहण करते समय ही वह राजनीति से सन्यास ले लेता है अर्थात वह दल की सदस्यता त्याग देता है, वह दल की बैठकों में उपस्थित नहीं होता, वह दलीय समाचार पत्र नहीं पढ़ता। जैसाकि मुनरो ने कहा है कि "जहां तक मनुष्य के लिए सम्भव है वह अपने सभी कार्यों में पूर्णत निष्पक्ष और दल बन्दी से परे होता है।" सदन के अन्दर व बाहर ब्रिटिश स्पीकर सदन के व्यक्ति के रूप में कार्य करता है बहुमत या अल्पमत के प्रतिनिधि के रूप में नहीं करता। जैसाकि स्पीकर क्लिफटन ब्राउन ने कहा था कि "अध्यक्ष के रूप में मैं न तो सरकार का व्यक्ति हूं और न विरोधी दल का। मैं तो कॉमन सभा का व्यक्ति हूं।" वह अपने निर्णायक मत का प्रयोग भी स्थापित प्रथाओं के अनुसार करता है।

दूसरी ओर, अमरीकी स्पीकर का निर्वाचन दलीय आधार पर होने के कारण उसका व्यवहार और दृष्टिकोण दलीय होता है। प्रारम्भ से अन्त तक दल से सम्बन्धित होने के कारण उसका व्यवहार पक्षपातपूर्ण होता है। वह राजनीति से सन्यास नहीं लेता बल्कि, जैसाकि हरमन फाइनर ने कहा है, 'राजनीति में अधिक हिस्सा लेने के लिए ही वह स्पीकर बनता है।' वह सदन के अन्दर व बाहर दलीय नीतियों का समर्थन करता है, वह दलीय नीतियों में से एक प्रमुख निर्माता होता है। सदन के विवाद में वह हिस्सा लेता है और निस्संकोच दलीय हितों की रक्षा करता है, वह अपने निर्णायक मत का प्रयोग दलीय हितों की पूर्ति के लिए करता है।

4 शक्तियों में अन्तर—ब्रिटिश और अमरीकी स्पीकर की शक्तियों में अनेक अन्तर हैं—(1) सन् 1911 के संसदीय अधिनियम के अनुसार ब्रिटिश स्पीकर का

कक्षो मे ही काग्रेस कार्य करती है ।" अमरीकी समितियो को ठीक ही काग्रेस की "छोटी दुनिया", 'लघु व्यवस्थापिकायें" और "तृतीय सदन" कहा गया है। जैसाकि गैलोबे ने कहा है कि "विधायी शक्ति का वास्तविक केन्द्र सदन या सीनेट नही, यह उनकी स्थायी समितियो मे है।"

दूसरी ओर, ब्रिटिश समितिया ससद के अधीन है। वे परामर्शात्मक और सहायक निकाय है। उन्हे केवल तकनीकी परामर्श और सुझाव देने के लिए स्थापित किया जाता है। वे अमरीकी समितियो की भाति किसी विधेयक को ताक मे नही रख सकती और न ही उसकी मृत्यु कर सकती है। सदन द्वारा भेजे गये विधेयको पर उन्हें विचार विमर्श करना होता है और अपने प्रतिवेदन सहित उस सदन को वापस लौटाना होता है। यह सदन पर निर्भर करता है कि वह समिति के सुझावो अथवा सशोधनो को स्वीकार करे अथवा न करे। जैसाकि टेलर ने कहा कहा है कि 'शायद ही किसी देश मे प्रतिनिधि सस्थाओ के कार्यों मे समितियो का स्थान इतना कम हो जितना कि ब्रिटेन मे है। के सी व्हीयर ने ठीक लिखा है कि "यदि ब्रिटेन का ससदीय व्यवस्थापन पर गर्व है तो अमरीका को समिति व्यवस्थापन पर।"

2 विधायी प्रक्रिया के नेतृत्व में अन्तर—अमरीका मे अध्यक्षात्मक प्रणाली होने से कार्यपालिका काग्रेस म अनुपस्थित होती है। यद्यपि अमरीकी मंत्रिमण्डल के सदस्य समितियो की बैठको मे हिस्सा ले सकते है और किसी विधेयक पर प्रशासनिक दृष्टिकोण को प्रस्तुत कर सकते है परन्तु वे काग्रेस की बैठको म हिस्सा नही लेते। वहा समितिया तथा उनके अध्यक्ष ही विधायी प्रक्रिया का नेतृत्व करते है।

दूसरी ओर, ब्रिटेन म कार्यपालिका ससद मे उपस्थित होती है और उसकी विधायी प्रक्रिया का नेतृत्व करती है। वस्तुत ससदात्मक प्रणाली वाले देशो म ससद के समय का 9/10 भाग सरकारी विधायी प्रोग्राम पर ही व्यतीत हो जाता है।

3 समितियो के अध्यक्षों की शक्तियो मे अन्तर—अमरीका म विधायी क्षेत्र मे समिति का अध्यक्ष काग्रेस को नेतृत्व प्रदान करता है। अत अपने अधिकार क्षेत्र म उसकी स्थिति मूल और निर्णायक होती है। जैसाकि जकाल ने कहा है कि 'अपने सीमित अधिकार क्षेत्र म वह लाट साहब की भाति काय कर सकता है।' यह समिति के अध्यक्ष पर ही निर्भर करता है कि समिति क्रियाशील बन अथवा क्रियाहीन हो जाय। समिति का अध्यक्ष अपनी समिति का स्वामी होता है। वह उसकी बैठकों की अध्यक्षता करता है, वह उसकी कार्यसूची तैयार करता है सुनवाई और गवाहों की सूची निर्धारित करता है, वह ही इस बात को निश्चित करता है कि किन विधेयको पर कब और कितना विचार-विमर्श होगा, किन विधेयकों

कांग्रेस इनके आकार और चयन के तरीके में अवश्य परिवर्तन ला सकती है। उदाहरणत 1946 के विधायी पुनर्गठन अधिनियम से पूर्व स्थायी समितियों की संख्या प्रतिनिधि सदन में 48 और सीनेट में 33 थी परन्तु इस अधिनियम ने इनकी संख्या प्रतिनिधि सदन में 19 और सीनेट में 15 कर दी। सन् 1946 से ही प्रतिनिधि सदन में विमान और अन्तरिक्ष के नाम से और सीनेट में वैज्ञानिक और अन्तरिक्ष विज्ञान के नाम से दो अन्य समितियां भी कार्य कर रही हैं। इस तरह वर्तमान समय में स्थायी समितियों की संख्या प्रतिनिधि सदन में 20 और सीनेट में 16 है। प्रतिनिधि सदन और सीनेट की स्थायी समितियों के नाम प्रायः एक जैसे हैं। प्रमुख स्थायी समितियां हैं बैंकिंग और मुद्रा, कृषि, श्रम, सशस्त्र सेवायें, विज्ञान और अन्तरिक्ष, विदेशी मामले आदि।

प्रतिनिधि सदन और सीनेट की स्थायी समितियों के सदस्यों की संख्या भिन्न भिन्न है। उदाहरणत प्रतिनिधि सदन में स्थायी समिति के सदस्यों की संख्या 9 और 50 के बीच में रहती है जबकि सीनेट में 2 और 17 के बीच रहती है। प्रतिनिधि सदन में एक सदस्य प्राय एक ही स्थायी समिति का सदस्य होता है परन्तु सीनेट में एक सीनेटर दो स्थायी समितियों का सदस्य हो सकता है। प्रत्येक स्थायी समिति में राजनीतिक पार्टी के सदस्यों की संख्या प्रमुख सदन में उसके सदस्यों की संख्या के अनुपात में होती है। समिति की अध्यक्षता ज्येष्ठता के सिद्धान्त के आधार पर होती है अर्थात लम्बी आयु वाले सदस्य को ही समिति की अध्यक्षता प्राप्त होती है।

स्थायी समितियों के सदस्यों का निर्वाचन सदन द्वारा स्वयं होता है। वस्तुत इनके सदस्यों का चयन प्रत्येक दल स्वयं करता है और उसके द्वारा तैयार की गयी सूची को सदन का अनुसमर्थन प्राप्त हो जाता है। रिपब्लिकन पार्टी अपने सदस्यों का चयन करने के लिए 'समितियों की समिति" (A Committee of Committees) का प्रयोग करती है जो अपने सदस्यों को विविध स्थायी समितियों में बांटती है। डैमोक्रैटिक पार्टी इसके लिए कॉकस (Caucus) का प्रयोग करती है। सीनेट में भी इन समितियों का निर्वाचन प्रतिनिधि सदन की भांति पूरे सदन द्वारा होता है।

कांग्रेस की स्थायी समितियों का क्षेत्राधिकार निश्चित है। अमरीका में सारी विधायी क्रिया को श्रेणियों (Categories) में बांटा गया है और विधेयक विषय से सम्बन्धित समिति को ही भेजा जाता है। उनकी बैठकें गुप्त और खुली दोनों प्रकार की हो सकती हैं। वे गवाहों की गवाही भी ले सकती हैं और दस्तावेजों को भी प्राप्त कर सकती हैं।

"स्थायी समितियां कांग्रेस की सन्तान हैं परन्तु फिर भी वे अत्यधिक महत्वपूर्ण और शक्तिशाली हैं। उन्हीं के माध्यम से कांग्रेस अपने विधायी कार्य को

7 स्थायी समितियों की संख्या और आकार मे अन्तर—अमरीका म स्थायी समितियो की सख्या अत्यधिक है। सन् 1946 के विधायी पुनगठन अधिनियम से पूर्व इनकी सख्या प्रतिनिधि सदन म 48 और सीनेट म 33 थी परतु वतमान मे इनकी सख्या प्रतिनिधि सदन मे 20 और सीनट म 16 है। दूसरी ओर, ब्रिटेन म स्थायी समितियो की सख्या केवल 5 है। अमरीका म स्थायी समितियो के सदस्यो की सख्या ब्रिटेन की स्थायी समितियो के सदस्या की सख्या स प्राय कम होती है। उदाहरणत अमरीका म प्रतिनिधि सदन मे इनके सदस्यो की सख्या 9 और 50 के बीच म रहती है और सीनेट मे 2 और 17 क बीच मे रहती है जबकि ब्रिटेन म इनके सदस्यो की सख्या सामान्यत 30 से अधिक होती है अर्थात प्रत्यक स्थायी समिति म 20 तो स्थायी सदस्य होन है और 25 से 30 अस्थायी सदस्य होते है। अमरीका मे इस प्रकार के अस्थायी सदस्यो की कोई व्यवस्था नही।

8 समिति के सदस्यो के चयन मे अन्तर—अमरीका म स्थायी समितियो के सदस्यो का निर्वाचन सम्बन्धित सदन द्वारा स्वय होता है। वस्तुत राजनीतिक पार्टिया समितियो के अपने प्रतिनिधियो को स्वय चुनती है और सदन पार्टियो द्वारा तैयार की गयी सूची का अनुसमथन कर देता है। समितियो मे पार्टियो का प्रतिनिधित्व सदन मे उस पार्टी के सदस्यो की सख्या के अनुपात मे होता है। दूसरी ओर ब्रिटेन मे सम्पूर्ण सदन की समिति और चयन समिति को छोडकर बाकी सभी समितियो के सदस्यो को चयन समिति ही चुनती है।

9 सदस्य की अनन्यता में अन्तर—अमरीका मे स्थायी समितियो के सदस्यो की सदस्यता प्राय अनन्य होती है। उदाहरणत सीनेट का एक सदस्य अधिक से अधिक दो स्थायी समितियो का सदस्य हो सकता है और प्रतिनिधि सदन का एक सदस्य एक ही स्थायी समिति का सदस्य हो सकता है। दूसरी ओर, ब्रिटेन मे सदस्यता की अनन्यता जैसी कोई व्यवस्था नही।

10 समितियो के दृष्टिकोण में अन्तर—अमरीका म समितियो के अध्यक्ष प्राय वयोवृद्ध होते है। उनका दृष्टिकोण अनुदारवादी और रूढिवादी होता है जिसका प्रभाव समिति की क्रियाओ पर भी पडता है। इसके अतिरिक्त अमरीका म समितियो के पृथक कार्यालय और स्टॉफ होने से उनमे भ्रष्टाचार की सभावना अधिक होती है। यही कारण है कि अमरीकी समितियो पर निहित स्वार्थो और लॉबीइग (Lobbying गैलरीबाजी) का प्रभाव अत्यधिक होता है। समितियो का दृष्टिकोण दलीय भावनाओ स ओत प्रोत रहता है। दूसरी ओर, ब्रिटेन म समितिया निहित स्वार्थों और दलीय भावनाओ स मुक्त होती है। उनका दृष्टिकोण निष्पक्ष तकनीकी और राष्ट्रीय होता है।

3 विशेष समितियाँ (Special or Select Committees)—ये समितियाँ किसी विशेष विषय के अध्ययन हेतु अथवा प्रशासन की अकुशलता, अकर्मण्यता और राजनीतिक बेईमानी की जांच हेतु निर्मित की जाती हैं। उदाहरणत कांग्रेस के किसी सदस्य की मृत्यु पर एक उपयुक्त प्रस्ताव को तैयार करने अथवा किन्ही समूहों के हितों को समायोजित करने अथवा किसी विधेयक को पारितोषिक देने अथवा किसी प्रशासनिक घोटाले की जाँच के लिए इन्हें निर्मित किया जाता है। ये समितियाँ स्थायी समितियों की भांति स्थायी या नियमित नहीं होतीं, इन्हें कार्य समाप्ति के बाद समाप्त कर दिया जाता है। प्रतिनिधि सदन की विशेष समितियाँ स्पीकर द्वारा और सीनेट की विशेष समितियाँ अध्यक्ष द्वारा नियुक्त की जाती हैं।

विशेष समितियों में "जांच समितियां" विशेषकर सीनेट की जांच समितियां, अत्यधिक महत्त्वपूर्ण और शक्तिशाली होती हैं। इन समितियों को अपने समक्ष व्यक्तियों को बुलाने, रिकार्डों की छानबीन करने तथा दस्तावेजों को प्राप्त करने का अधिकार होता है। प्रशासन इनसे भयभीत रहता है।

सीनेट की जांच समितियां भ्रष्टाचार का पर्दा फाश करने में अत्यधिक प्रभावशाली रही हैं। उदाहरणत सीनेट की जांच समिति ने ही भूतपूर्व राष्ट्रपति हार्डिंग के शासनकाल में तेल काण्ड का रहस्योद्घाटन किया था जिसके फलस्वरूप उसके मन्त्रिमण्डल के तीन सदस्यों को त्याग पत्र देना पड़ा था। सीनेट की जाच समिति के फलस्वरूप ही 1973 में वाटरगेट काण्ड का रहस्योद्घाटन हुआ जिसके कारण भूतपूर्व राष्ट्रपति निक्सन को त्याग पत्र देना पड़ा।

4 संयुक्त समितियां (Joint Committees)—ये समितियां कांग्रेस के दोनों सदनों के सदस्यों से मिलकर बनाई जाती हैं। इनका निर्माण दोनों सदनों में प्रस्ताव अथवा संविधि द्वारा होता है। इनमें दोनों सदनों के सदस्य बराबर होते हैं। इन्हें परियोजनाओं के निर्माण के लिए अर्थात् स्मारकों के निर्माण एवं स्मरणोत्सव समारोहों के आयोजन के लिए, समस्याओं के समाधान को ढूंढने के लिए तथा दोनों सदनों के मतभेदों को दूर करने के लिए निर्मित किया जाता है। इन समितियों का स्वरूप स्थायी विशेष, सम्मेलन अथवा अन्तरिम कैसा भी हो सकता है। संयुक्त आर्थिक समिति अणु शक्ति सम्बन्धी समिति इसी प्रकार की संयुक्त समितियों के उदाहरण हैं। कांग्रेस के संगठन के सम्बन्ध में एक संयुक्त समिति का निर्माण किया गया था।

संयुक्त समितियों और स्थायी समितियों में अन्तर है। संयुक्त समितियां, स्थायी समितियों की भांति, किसी विधेयक को ताक में नहीं रख सकती और न ही उसकी हत्या कर सकती हैं। उन्हें विधेयक को अपने प्रतिवेदन सहित अपने-अपने सदन को प्रस्तुत करना होता है। सम्बन्धित सदन उनके प्रतिवेदन को

किसी सदन मे आरम्भ किये जा सकते हैं। क्योंकि विधान के क्षेत्र म प्रतिनिधि सदन और सीनेट दोनो को समान शक्तियां प्राप्त हैं अत कोई विधेयक तभी कानून का रूप धारण कर सकता है जब दोनो सदनो द्वारा उसे समान रूप से पारित किया जाय।

अमरीका मे प्रत्येक विधेयक का एक क्रमाक होता है। यदि वह प्रतिनिधि सदन मे आरम्भ होता है तो उसे "HR" से निर्दिष्ट किया जाता है, यदि वह सीनेट म आरम्भ होता है तो उसे "S" से निर्दिष्ट किया जाता है।

अमरीका मे एक विधेयक को कानून का रूप धारण करने के लिए निम्न चरणो से गुजरना पड़ता है—

1 प्रस्तावना अथवा प्रथम वाचन—अमरीकी विधायी प्रक्रिया अत्यधिक सरल है, कांग्रेस का कोई भी सामान्य सदस्य या सदस्यो का समूह किसी विधेयक को प्रस्तावित कर सकता है। यद्यपि विधेयक को प्राय कार्यपालिका अभिकरण अथवा किसी दबाव या हितबद्ध समूह द्वारा तैयार किया गया होता है परन्तु जब तक कांग्रेस का कोई सदस्य उसका समर्थक अथवा प्रस्तावक नही बनता तब तक उसे सदन मे प्रस्तावित नही किया जा सकता। कांग्रेस का एक सदस्य विधेयक की प्रतिलिपि पर हस्ताक्षर करके उसे सदन के लिपिक के पास पड़ी हुई टोकरी म, जिसे हापर (Hopper) कहते हैं, डाल देता है। लिपिक विधेयको को विषयवार छाट कर उन्हे क्रमाक प्रदान कर देता है। इसके बाद विधेयको को हाउस जर्नल और कांग्रेस रिकार्ड म मुद्रित कर दिया जाता है। विधेयक की मुद्रित प्रति कांग्रेस के प्रत्येक सदस्य को प्रदान कर दी जाती है। इस ही विधेयक की प्रस्तावना अथवा प्रथम वाचन मान लिया जाता है। ब्रिटेन या ससदीय प्रणाली वाले देश की भांति अमरीकी कांग्रेस के सदस्य को विधेयक प्रस्तुत करने के लिए सदन की अनुमति प्राप्त करने की आवश्यकता नही होती और न ही इस सम्बन्ध म किसी वक्तव्य के देने की आवश्यकता है।

2 समिति अवस्था—प्रस्तावना क बाद विधेयक को विषय से सम्बन्धित समिति के विचारार्थ भेज दिया जाता है। यदि इस सम्बन्ध मे कोई विवाद उत्पन्न हो जाता है तो स्पीकर का निर्णय अन्तिम होता है।

विधेयको का जीवन मरण समिति के हाथ मे होता है। वह विधान सबधी प्रस्तावो का अध्ययन करती है और उनकी छानबीन करती है, वह उनमें से कुछ की छटनी करती है और कुछ पर रिपोर्ट तैयार करती है, वह कुछ को ताक म रख देती है या कुछ की हत्या कर देती है और कुछ का समर्थन कर देती है। समेरा समिति विधेयक क सिद्धान्तो और औचित्य का निर्धारण करती है। इसीलिए अम रीकी समितियो को कांग्रेस की "छोटी दुनिया", "लघु व्यवस्थापिकायें" अथवा 'तीसरे सदन" की सज्ञा दी जाती है।

सदन तभी सम्पूर्ण समिति के रूप में कार्य करता है जब वह इस सम्बन्ध मे प्रस्ताव पारित कर देता है। समिति की गणपूर्ति के लिए 100 सदस्यो की उपस्थिति अनिवार्य है, बहुमत की नही जसाकि सामान्यत सदन की कार्यवाही के लिए आवश्यक होता है। समिति की कार्यप्रणाली सदन की कार्यप्रणाली से सरल होती है। इसम हाजिरी नही ली जाती। इनकी सिफारिशो को प्राय स्वीकार कर लिया जाता है।

8 उप समितिया (Sub Committees)—अमरीका म कांग्रेस की समितियो के पास कार्य की इतनी अधिकता है कि उन्हे उप-समितियो की आवश्यकता पडती है। इन उप समितियो का प्रयोग सीनेट और प्रतिनिधि सदन की स्थायी और विशेष दोनो प्रकार की समितियाँ करती हैं। इन उप समितियो का अपना स्टाफ होता है और अपने कार्य होते है। इन समितियो की रिपोर्ट पर मूल समिति की स्वीकृति की आवश्यकता होती है। इन उप-समितियो की अध्यक्षता के लिए ज्येष्ठता का नियम लागू नही होता। वर्तमान समय म उप समितियो की सख्या मूल समितिया की संख्या से अधिक है। उदाहरणत जहा सीनेट वित्त समिति किसी उप समिति का प्रयोग नही करती वहा शिक्षा और श्रमिक समिति 6 उप-समितियो का प्रयोग करती है।

## M अमरीकी समिति व्यवस्था की विशेषतायें

अथवा

## अमरीकी और ब्रिटिश समितियो मे अन्तर

अमरीकी कांग्रेस और ससद दोनो समितिया का अत्यधिक प्रयोग करती है। दोनो अपनी विधायी प्रक्रिया मे उनके सहयोग पर निर्भर करती है। दोनो की समितिया अपनी-अपनी जननी की सन्तान है अर्थात उसके अधीन है। इस पर भी दोनो की समितिया की शक्ति, प्रकृति, सख्या और आकार म अत्यधिक भिन्नतायें मुख्यत निम्न है —

1 शक्तियो मे अन्तर—अमरीका म समितियो कांग्रेस के अधीन होते हुए भी अत्यधिक महत्त्वपूर्ण और शक्तिशाली है। वे विधान सम्बन्धी प्रस्तावो का अध्ययन करती हैं और उनकी छानबीन करती है, वे उनमे मे कुछ की छटनी करती है और कुछ म सशोधन करती है, वे कुछ के प्रारूप तयार करती है और कुछ पर रिपोर्ट तैयार करती हैं, वे कुछ को ताक म रख देती है या उनकी हत्या कर देती है और कुछ का समर्थन कर देती है। सक्षेप म अमरीकी समितिया के पास विधेयक के जीवन मरण की शक्ति है। इस तरह उन्होने कांग्रेस के अधिकारो का अपहरण कर लिया है। जसाकि डॉ फाइनर ने कहा है कि वे ही "सदन की वास्तविक विधान सभायें है।" अमरीकी शासन, जैसाकि डिमोक और डिमोक ने कहा है, "उन्ही के द्वारा नियन्त्रित है।" वुडरो विल्सन का मत है कि 'समिति

सम्पूर्ण समिति का रूप ग्रहण कर लेता है। अमरीकी सम्पूर्ण सदन की समिति और ब्रिटिश सम्पूर्ण सदन की समिति म यह अन्तर है कि जहा अमरीका म सब की स्थिति से सम्बन्धित सभी विधेयको (वित्तीय एव गैर वित्तीय) पर विचार करने के लिए इसका गठन किया जाता है वहा ब्रिटेन मे इसका गठन केवल वित्त विधेयको पर विचार करने के लिए किया जाता है।

जब प्रतिनिधि सदन सम्पूर्ण सदन की समिति के रूप मे कार्य करता है तो सदन के नियमों मे ढील आ जाती है। इसम केवल 100 सदस्यो की गणपूर्ति पर्याप्त होती है। स्पीकर अपने पद से हट जाता है और समिति का चेयरमैन समिति की अध्यक्षता करता है। विचाराधीन विधेयक पर विचार-विमर्श शुरू होते ही विधेयक का दूसरा वाचन शुरू हो जाता है। इसमे विधेयक की प्रत्येक धारा, खण्ड एव शब्दो के प्रयोग पर विचार-विमर्श किया जाता है। विधेयक पर विवाद का समय प्राय निश्चित होता है और प्रत्येक सदस्य एक विधेयक पर पाच मिनट तक बोल सकता है। जब विधेयक पर विचार-विमर्श समाप्त हो जाता है तो समिति का अध्यक्ष समिति की रिपोर्ट सदन के समक्ष प्रस्तुत करता है। अब समिति का अध्यक्ष अपना स्थान छोड देता है और स्पीकर अपना स्थान ग्रहण कर लेता है और सदन अपने मूल रूप म कार्य करने लगता है। यदि सदन विधेयक को स्वीकार कर लेता है तो स्पीकर उसे तीसरे वाचन के लिए रख लेता है।

5 **तृतीय वाचन**—स्पीकर द्वारा "एनग्रास" किये जाने के बाद विधेयक पर तीसरा वाचन शुरू होता है। यह वाचन मात्र औपचारिक है। इसमे विधेयक का केवल शीर्षक ही पढा जाता है और मतदान कराया जाता है। यदि सदन विधेयक को बहुमत से पारित कर देता है तो वह एक सदन द्वारा पारित अधिनियम बन जाता है। अब वह विधेयक नहीं रहता, वह "एनग्रासड" (Engrossedenacted) मान लिया जाता है। स्पीकर उस पर हस्ताक्षर करके उसे दूसरे सदन के विचारार्थ भेज देता है।

6 **दूसरा सदन**—दूसरे सदन मे भी विधेयक उन्ही चरणो से गुजरता है जिनम वह पहले सदन मे से होकर गुजरता है। क्योकि विधान के क्षेत्र म दोनो सदनो की शक्तिया समान है अत यदि विधेयक सीनेट म उसी रूप म पारित हो जाता है जिस रूप म प्रतिनिधि सदन ने उसे पारित किया होता है तो विधेयक को राष्ट्रपति के हस्ताक्षरो के लिए भेज दिया जाता है। यदि सीनेट विधेयक को उसी रूप मे पारित नही करता जिस रूप म प्रतिनिधि सदन ने उसे पारित किया होता है तो सीनेट अपने सशोधनो एव परिवतनो सहित उसे सदन को लौटा देता है। यदि सदन सीनेट के सशोधनो एव परिवतनो से सहमत नही होता तो दोनो के मतभेदो को दूर करने के लिए एक सम्मेलन समिति की रचना की जाती है। इस समिति म दोनों

वह समर्थन करता है उन्हें वह आगे बढ़ा सकता है और जिनका वह समर्थन नहीं करता उन्हें वह जाव में रख सकता है अथवा उनकी मृत्यु कर सकता है, वह ही उप समितियों को नियुक्त करता है तथा उन्हें विधेयक सौंपता है, आदि।

दूसरी ओर, ब्रिटन में समितियां के अध्यक्षों की शक्तियां इतनी अधिक नहीं। वे "लाट साहब" की भांति कार्य नहीं कर सकते। वे नेतृत्व प्रदान नहीं करते परामर्श प्रदान करते हैं।

**4 वरिष्ठता नियम में अन्तर**—अमरीका में समितियों की अध्यक्षता के लिए वरिष्ठता नियम का पालन किया जाता है। यद्यपि दोनों सदनों के औपचारिक नियमों में इसका उल्लेख नहीं किया गया फिर भी उसकी अनुपालना निरन्तर होती रहती है। सीनेट में इस नियम की अनुपालना उप समितियों की अध्यक्षता के लिए भी की जाती है। प्रतिनिधि सदन की उप समितियों में ज्येष्ठता नियम के साथ योग्यता, ज्ञान और दिलचस्पी को भी बराबर वजन दिया जाता है।

दूसरी ओर, ब्रिटेन में समितियों की अध्यक्षता वरिष्ठता नियम के आधार पर निश्चित नहीं होती बल्कि योग्यता, ज्ञान और विशिष्टता पर निर्भर करती है। योग्यतायें होने पर समिति का कोई कनिष्ठ सदस्य भी समिति की अध्यक्षता प्राप्त कर सकता है।

**5 उप समितियों के प्रयोग में अन्तर**—अमरीका में विधायी कार्य की अधिकता के कारण समितियाँ उप समितियों का प्रयोग करती हैं। यह हो सकता है कि कोई एक समिति किसी भी उप समिति का प्रयोग न करे और कोई एक से अधिक समितियों का प्रयोग करे। उदाहरणतः सीनेट की वित्त समिति किसी उप समिति का प्रयोग नहीं करती जबकि शिक्षा और श्रमिक समिति 6 उप समितियों का प्रयोग करती है। दूसरी ओर, ब्रिटिश समितियाँ न तो उप समितियां को नियुक्त कर सकती हैं और न उनका प्रयोग करती हैं।

**6 निश्चित क्षेत्राधिकार सम्बन्धी अन्तर**—अमरीका में स्थायी समितियों का क्षेत्राधिकार निश्चित होता है। उनमें विचारार्थ केवल वे विधेयक ही भेजे जाते हैं जो उनके विषय से सम्बन्धित होते हैं। उनके विषय से बाहर कोई विधेयक उनके विचारार्थ नहीं भेजा जाता। दूसरी ओर, ब्रिटन में स्थायी समितियों को विषयवार निर्मित नहीं किया जाता उन्हें सामान्य उद्देश्यों के आधार पर निर्मित किया जाता है। किसी भी स्थायी समिति के पास किसी भी विषय से सम्बन्धित विधेयक को उसके विचारार्थ भेजा जा सकता है। ब्रिटेन में केवल स्कॉटलैण्ड समिति ही स्कॉटलैण्ड से सम्बन्धित सभी विषयों पर विचार करती है, अन्य समितियां को वर्णमाला के अनुसार (A, B C, D, E) बांटा गया है।

1 विधायी नेतृत्व मे अन्तर—ब्रिटेन मे विधायी प्रक्रिया में मन्त्रिमण्डल संसद का मार्ग-दर्शन करता है और नेतृत्व भी करता है । ब्रिटिश संसद मे जितने भी विधेयक प्रस्तुत किये जाते है उनमे अधिकाश मन्त्रिमण्डल द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते हैं । ब्रिटिश संसद के साधारण सदस्य किसी विधेयक को प्रस्तुत कर सकते है परन्तु जब तक उन्हे मन्त्रिमण्डल का समर्थन प्राप्त नही होता तब तक उनके पारित होने की सम्भावना नही होती । दूसरी ओर, अमरीका मे अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली होने के कारण कार्यपालिका काग्रेस से पृथक् होती है । अत वह काग्रेस का विधायी नेतृत्व करने की स्थिति मे नही होती । सभी विधेयक काग्रेस के साधारण सदस्यों द्वारा प्रस्तुत किये जाते है । अमरीका मे विधेयक के प्रारूपो को प्राय कार्यपालिका अभिकरणो, निजी सगठनो अथवा दबाव समूहो द्वारा तैयार किया जाता है परन्तु सदन मे उसके प्रस्तुतीकरण के लिए काग्रेस के किसी सदस्य को उसका समर्थक बनना पडता है अर्थात उस पर हस्ताक्षर करने पडते है । अमरीका मे काग्रेस की समितियाँ तथा उनके अध्यक्ष विधायी प्रक्रिया को नेतृत्व प्रदान करते है ।

2. सरकारी और गैर-सरकारी विधेयकों मे अन्तर—ब्रिटेन मे सरकारी और गैर सरकारी विधेयकों मे अन्तर किया जाता है । वहा सरकारी विधेयक किसी न किसी मन्त्री द्वारा प्रस्तुत किये जाते है और गैर सरकारी विधेयक संसद के किसी साधारण सदस्य द्वारा प्रस्तुत किये जाते है । संसद का अधिकाश समय सरकारी विधेयको के विचार-विमर्श पर ही व्यय हो जाता है और गैर सरकारी विधेयको के लिए बहुत कम समय बच पाता है । दूसरी ओर, अमरीका मे सरकारी और गैर सरकारी विधेयक में कोई अन्तर नही किया जाता । वहा सभी विधेयक गैर सरकारी होते है ।

3 विधेयकों की विषयवार छटनी मे अन्तर—ब्रिटेन मे विधेयको की विषयवार छटनी नही होती क्योकि वहा अमरीका की भांति विषयवार समितियां नहीं। दूसरी ओर, अमरीका मे सदन का लिपिक विधेयको का विषयवार छांटता है और उन्हें क्रमाक भी प्रदान करता है ।

4 प्रस्तावना एव प्रथम वाचन मे अन्तर—ब्रिटेन मे विधेयकों को प्रस्तुत करने की विधि इतनी सरल नही जितनी अमरीका मे है । ब्रिटेन मे विधेयको को दो तरीके से प्रस्तुत किया जाता है । (i) साधारण प्रस्तुतीकरण और (ii) दस मिनट का प्रस्तुतीकरण । प्रस्तुतकर्ता सदन से विधेयक को प्रस्तुत करने की आज्ञा माग कर ही उसे प्रस्तुत करता है अर्थात् प्रस्तुतकर्ता विधेयक की एक प्रतिलिपि स्पीकर को प्रदान करता है जो उसके लिए निश्चित दिन निर्धारित करता है । उस दिन प्रस्तुतकर्ता विधेयक के शीर्षक को पढता है और उस पर थोडा वक्तव्य देता है । इसे ही विधेयक का प्रथम वाचन कहा जाता है । दूसरी ओर, अमरीका मे प्रस्तुतकर्ता को विधेयक को प्रस्तुत करने के लिए न तो सदन से आज्ञा मागनी पडती है और न उसे किसी वक्तव्य को देना पडता है । वह तो विधेयक की प्रतिलिपि पर हस्ता

11 क्रियाशीलता मे अन्तर—अमरीका म स्थायी समितियो की सख्या अधिक होन से उनम कुछ ही क्रियाशील रहती है जबकि अधिकाश निष्क्रिय रहती है। दूसरी ओर, ब्रिटेन मे स्थायी समितिया की सख्या कम होने से वे सभी क्रियाशील रहती है।

12 समिति के विचाराथ भेजे गये विधेयकों की स्थिति में अन्तर—अमरीका में प्रथम वाचन के बाद ही विधेयक को सम्बन्धित स्थायी समिति के पास भेज दिया जाता है। समिति ही उसके जीवन मरण के प्रश्न को निधारित करती है। दूसरे शब्दो म, अमरीका म सदन द्वारा विधेयक के सिद्धान्तो के स्वीकृत होने के पूव ही उस सम्बन्धित समिति को भेज दिया जाता है और समिति ही उसके सिद्धान्तो, उसकी वाछनीयता और अवाछनीयता को निर्धारित करती है। दूसरी ओर ब्रिटेन म द्वितीय वाचन के बाद विधेयक को समिति के पास भेजा जाता है। अर्थात् ब्रिटेन म सदन द्वारा विधेयक के सिद्धान्तो के स्वीकृत होने पर ही उसे समिति के विचाराथ भेजा जाता है। समिति विधेयक के सिद्धान्तो का निधारित नही करती।

13 अमरीका मे सरकारी और गैर-सरकारी विधेयको म कोई भिन्नता नही की जाती और उन्हे एक प्रकार की समितियो के विचाराथ भेजा जाता है। दूसरी ओर, ब्रिटेन मे सरकारी, गर सरकारी और गैर सरकारी सदस्यो के विधेयको मे भिन्नता की जाती है और उन्हे भिन्न-भिन्न समितियो मे भेजा जाता है।

14 अमरीका म 'सम्मेलन समिति', 'सचालन समिति' एव ' नियम निर्माण समिति" जैसी ऐसी समितिया है जिनकी ब्रिटेन म कभी आवश्यकता अनुभव नही की गयी। इसका कारण यह है कि ब्रिटेन म विधान की अन्तिम सत्ता कॉमन सभा के पास है और लाड सभा एक शक्तिहीन सदन है। दूसरे, ब्रिटेन म सदन की कायवाही सदन के नियमो के अनुसार होती है। आवश्यकता होने पर कॉमन सभा का स्पीकर नियमो का स्पष्टीकरण कर लेता है। स्पीकर के निणय इस सम्बन्ध में अन्तिम होते है। दूसरी ओर, अमरीका म 'सत्रीय' और 'निजी विधेयक" जैसी समितियाँ नही पायी जाती।

## N विधायी प्रक्रिया
### (Legislative Procedure)

काँग्रेस का प्रमुख काय विधि का निर्माण करना है। शासन के पृथक अग के रूप मे उसकी स्थापना मुख्यत इस हेतु की गयी ह। विधि निर्माण की क्रिया विधेयक के प्रस्ताव, एक साधारण प्रस्ताव एक सयुक्त प्रस्ताव अथवा एक समवर्ती प्रस्ताव द्वारा शुरू की जा सकती है। वित्त विधेयक को छोड कर जिसका आरम्भ केवल प्रतिनिधि सदन म ही किया जा सकता है, अन्य सभी प्रकार के विधेयक

**8 विशिष्ट विशेषताओं मे अन्तर**—अमरीका मे विधायी प्रक्रिया के सम्बन्ध मे लाबीइंग, पाक बैरल, लॉग रोलिंग, फिलिबस्टर जैसी ऐसी विशिष्ट विशेषतायें विद्यमान है जो ब्रिटिश विधायी प्रक्रिया म विद्यमान नही । जहाँ ब्रिटेन म कामन सभा के सदस्यो पर भाषण देने के सम्बन्ध मे कोई सीमाये नही वहा अमरीका म प्रतिनिधि सभा के सदस्यो पर भाषण देने मे समय की सीमायें है । जहा ब्रिटेन म विधेयको पर मतदान प्राय सकेतो द्वारा लिया जाता है वहाँ अमरीका म इस मौखिक, खडे होकर, सकतो द्वारा अथवा "हा" या "ना" किसी मे लिया जा सकता है।

**9 सम्पूर्ण सदन की समिति की क्षमताओं मे अन्तर**—ब्रिटेन म सदन तभी सम्पूर्ण समिति का रूप ग्रहण करता है जब वित्त विधेयक पर विचार किया जाता है । दूसरी ओर, अमरीका में सघ सम्बन्धी विषयो पर विचार हेतु सम्पूर्ण सदन की समिति का रूप ग्रहण करता ह अर्थात् प्रतिनिधि सदन न केवल वित्त विधेयक पर विचार करने हेतु बल्कि सभी सार्वजनिक विधेयको पर विचार हेतु सम्पूर्ण समिति का रूप ग्रहण करता है । अमरीका म अन्य विधेयको की भाति वित्त विधेयक पहले उपाय और साधन समिति के पास भेजे जाते ह और फिर सदन उन पर सम्पूर्ण समिति के रूप मे विचार-विमर्श करता है । ब्रिटेन म वित्त विधेयक चान्सलर आफ एक्सचैकर द्वारा तयार किये जाते है जबकि अमरीका म इन्हे बजट ब्यूरो द्वारा तैयार किया जाता है ।

**10 सदनों की शक्तियो मे अन्तर**—ब्रिटेन म कॉमन सभा और लार्ड सभा की शक्तियो मे महान अन्तर ह । वहा विधान के क्षेत्र म अन्तिम निर्णायक शक्ति कॉमन सभा के पास है । लार्ड सभा किसी विधान के पारित करने म देरी कर सकती है उसमे स्थायी अवरोध पैदा नही सकती । वह साधारण विधेयक म अधिक से अधिक एक वर्ष और वित्तीय विधेयक म एक माह की देरी कर सकती है । लार्ड सभा विधेयको मे सशोधन एव परिवर्तन कर सकती है परन्तु उन्हे स्वीकार अथवा अस्वीकार करना कामन सभा पर निर्भर करता ह । दूसरी ओर, अमरीका म प्रतिनिधि सदन और सीनेट की विधायी शक्तियां समान है । वित्त विधेयक पहले प्रतिनिधि सदन म ही प्रस्तुत किय जा सकते है परन्तु सीनेट उनके शीर्षक को छोडकर उनमे गम्भीर परिवर्तन कर सकता है । अमरीका म विधेयक काग्रेस द्वारा तभी पारित माना जाता है जब वह दोनो सदनो द्वारा एक ही रूप म पारित होता है। यदि किसी विधेयक पर दोनो सदनो म मतभेद होते है तो सम्मेलन समिति द्वारा जिसमे दोनो सदनो के बराबर-बराबर सदस्य होते है, उन्हे सुलझाने का प्रयास करती है । यदि सम्मेलन समिति भी दोनों सदनो के मतभेदो को दूर करने म असफल नही होती तो विधेयक को समाप्त कर दिया जाता है । ब्रिटेन म महत्वपूर्ण विधेयको को पहले कॉमन सभा मे प्रस्तुत किया जाता है, अमरीका म इन्हें पहले सीनेट मे प्रस्तुत किया जाता है ।

जिन विधेयकों को समिति उचित समझती है उन पर प्रतिवेदन तैयार करने के लिए वह सार्वजनिक अथवा गुप्त सुनवाई कर सकती है, गवाहों की गवाही ले सकती है, सम्बन्धित समूहों, प्रशासनिक अभिकरणों एवं विशेषज्ञों से परामर्श एवं सूचनायें ले सकती है।

3 कलण्डर[1] अथवा कार्यसूची—समितियों से प्राप्त हुए विधेयकों को सदन की कार्यसूची में स्थान दे दिया जाता है। सदन मुख्यतः पाँच कलण्डरों का प्रयोग करता है, जो निम्न है—

(i) यूनियन कैलण्डर (Union Calendar)—सदन की इस कार्यसूची में जिन विधेयकों को रखा जाता है उनका सम्बन्ध प्रत्यक्षतः एवं अप्रत्यक्षतः राजस्व से होता है अर्थात् इन विधेयकों का सम्बन्ध आय-व्यय, सार्वजनिक सम्पत्ति और वित्त से होता है।

(ii) हाउस कलण्डर (House Calendar)—सदन की इस कार्यसूची में सार्वजनिक विषयों से सम्बन्धित उन विधेयकों को रखा जाता है जिनका सम्बन्ध वित्त से नहीं होता है।

(iii) कनसेंट कैलण्डर (Consent Calendar)—यूनियन और हाउस कैलण्डरों में रखे गये जो विधेयक विवादास्पद नहीं होते उन्हें कनसेंट कैलण्डर में रखा जाता है।

(iv) प्राइवेट कलण्डर (Private Calendar)—सदन की इस कार्यसूची में प्राइवेट हाउस विधेयकों को रखा जाता है। इन विधेयकों का सम्बन्ध मुख्यतः व्यक्तिगत आप्रवास विधेयकों, देशीकरण (नागरिकता प्रदान) सम्बन्धी मामलों, भू स्वामित्व और सरकार के विरुद्ध दावा से होता है।

(v) डिसचार्ज कैलण्डर (Discharge Calendar)—इस कैलण्डर में उन प्रस्तावों को रखा जाता है जिनका उद्देश्य समिति को सौंपे गये विधेयकों को समिति से डिसचार्ज (मुक्त या वापस) करना होता है।

सदन में विधेयकों पर विचार प्रायः कलण्डर के अनुसार होता है। परन्तु इस नियम में अनेक अपवाद है। प्रथम, यूनियन कैलण्डर को हमेशा प्राथमिकता दी जाती है क्योंकि उसमें रखे गये विधेयकों का सम्बन्ध वित्त से होता है जो विशेषाधिकार प्राप्त विधेयक होते हैं। दूसरे, विधि निर्माण समिति को विधेयकों की प्राथमिकता निर्धारित करने का अधिकार है और वह राष्ट्रीय महत्त्व के विषयों से सम्बन्धित विधेयकों को प्रायः प्राथमिकता देती है।

4 द्वितीय वाचन अथवा सम्पूर्ण सदन की समिति—जिन विधेयकों और प्रस्तावों को सदन में विचारार्थ भेजा जाता है उन्हें शीघ्र निपटाने के लिए सदन

---

1 सदन में विचाराधीन मामलों को कैलण्डर कहते हैं।

को ही लॉबीइस्ट और इनके द्वारा निहित उद्देश्यों की पूर्ति हेतु की गयी क्रियाओं को लाबीइंग कहते हैं। अवकाश प्राप्त कांग्रेस के सदस्यों, सैनिक और गैर-सैनिक प्रतिष्ठानों के सेवानिवृत्त उच्च पदाधिकारियों, सम्पादकों और व्यापारियों को ही प्रायः लॉबीइंग के काम के लिये भरती किया जाता है।

लॉबीइंग कांग्रेस का विधायी प्रक्रिया का एक अभिन्न अंग है। जैसाकि किसी लेखक ने कहा है कि "लाबी कांग्रेस मशीनरी का एक शान्त परन्तु कुशल भाग है।" प्रत्येक सत्र में कांग्रेस की विधायी प्रक्रिया में लाबीइंग के अत्यधिक क्रियाशील होने के मुख्यतः दो कारण हैं। प्रथम, कार्यपालिका कांग्रेस से पृथक है। अतः वह उसका नेतृत्व करने के लिये कांग्रेस में उपस्थित नहीं होती। दूसरे, कांग्रेस के सदस्यों के अनेक निहित एवं स्थानीय स्वार्थ होते हैं जिन्हें वे सन्तुष्ट करना चाहते हैं। इनकी पूर्ति के लिए उन्हें एक दूसरे के सहयोग की आवश्यकता होती है। अतः वे परस्पर समूह बनाकर एक दूसरे द्वारा समर्थित विधेयकों को पारित करने का प्रयास करते हैं।

लॉबीइस्ट की गतिविधियाँ कांग्रेस के इर्द-गिर्द ही शुरू होती हैं और प्रायः वहीं समाप्त होती हैं। वे तभी क्रियाशील होते हैं जब कांग्रेस का अधिवेशन हो रहा होता है। जब वे किसी विधेयक के पक्ष या विपक्ष में दिलचस्पी रखते हैं तो वे अत्यधिक सक्रिय बन जाते हैं। कांग्रेस के किसी सदन में विधेयक के प्रस्तुत होते ही वे उसका सूक्ष्म अध्ययन करते हैं, उनके गुण दोषों का विश्लेषण करते हैं। यदि इनमें में कोई विधेयक उनके समूहों के हितों के प्रतिकूल जाता है तो वे कांग्रेस के सदस्यों पर हर प्रकार से दबाव डालने का प्रयत्न करते हैं और उसे पारित होने से रोकते हैं। यदि विधेयक उनके हितों के लिए लाभकारी होता है तो वे उसे पारित करने का प्रयास करते हैं।

अधिकांश दबाव समूह, औद्योगिक संगठन, श्रमिक संघ, व्यावसायिक एवं आर्थिक समुदाय राजधानी में अपनी अपनी लॉबियों को बनाये रखते हैं ताकि वे कांग्रेस सदस्यों के साथ निरन्तर के सम्पर्क बनाये रखें। अमरीका में 'चीनी लाबी' और "कृषि लाबी" अत्यधिक प्रसिद्ध है। रेलवे कर्मचारी संघ, श्रम संघ, राष्ट्रीय उद्योग नियम संघ, अमरीकी वाणिज्य संघ, अमरीकी लीजन आदि भी अपनी लाबियों को राजधानी में बनाये रखती हैं। ये लॉबियाँ अपने समुदायों एवं संघों के लिए रियायतें, अनुज्ञप्तियाँ प्राप्त करते हैं, अन्य प्रकार की सरकारी सहायता सुविधा प्राप्त करते हैं, करों का लगाने अथवा न लगाने में रुचि लेते हैं तथा विधेयकों के पारित होने या न पारित होने में सहयोग देते हैं।

लाबीइंग के साधन—लॉबीइस्ट कांग्रेस के सदस्यों को प्रभावित करने के लिए हर प्रकार के साधनों का प्रयोग करते हैं। इनमें प्रमुख हैं व्यक्तिगत सम्पर्क

सदनों के बराबर-बराबर सदस्य (प्राय 3 से 9 सदस्य) लिये जाते है जो मतभेदों को दूर करने का प्रयास करते है। यदि मतभेद बने रहें तो विधेयक को समाप्त कर दिया जाता है।

7 राष्ट्रपति की स्वीकृति—प्रतिनिधि सदन और सीनेट दोनों द्वारा विधेयक के पारित होने के बाद उसे राष्ट्रपति के हस्ताक्षरों के लिए भेजा जाता है ताकि उसकी स्वीकृति मिलने पर विधेयक कानून का रूप धारण कर सके। विधेयकों के सम्बन्ध में राष्ट्रपति के पास चार विकल्प है—(i) वह उन पर हस्ताक्षर कर सकता है। इस स्थिति में विधेयक निश्चित तिथि को कानून का रूप धारण कर लेता है, (ii) वह 10 दिन के अन्दर विधेयक को अस्वीकृत कर अपनी आपत्तियों सहित उसे उस सदन को वापस लौटा सकता है जिसमें उसका पहले आरम्भ हुआ होता है, (iii) वह 10 दिन में विधेयक पर हस्ताक्षर करने से इनकार कर सकता है। यदि कांग्रेस का अधिवेशन चल रहा होता है तो विधेयक राष्ट्रपति के हस्ताक्षरों के बिना भी कानून का रूप धारण कर लेता है, (iv) वह कांग्रेस सत्र के पिछले 10 दिनों में किसी विधेयक पर हस्ताक्षर करने से इनकार कर सकता है और विधेयक की स्वत मृत्यु हो जाती है। राष्ट्रपति के इस अधिकार को जेबी वीटो कहते है। क्योंकि कांग्रेस द्वारा अधिकांश विधेयक सत्र के पिछले 10 दिनों में पारित हो पाते है अत राष्ट्रपति का जेबी वीटो अत्यधिक प्रभावकारी सिद्ध होता है।

कांग्रेस राष्ट्रपति द्वारा वीटो किये गये विधेयकों को दो तिहाई बहुमत से पुन पारित कर सकती है। इस स्थिति में विधेयक राष्ट्रपति के हस्ताक्षरों के बिना कानून का रूप धारण कर लेते है परन्तु कांग्रेस द्वारा पुन पारित किये गये विधेयकों की संख्या इतनी कम है कि वीटो प्राय प्रभावकारी ही रहता है।

8 प्रकाशन—विधेयक पर राष्ट्रपति की स्वीकृति प्राप्त होने के बाद अथवा राष्ट्रपति के वीटो को रद्द करते हुए कांग्रेस द्वारा विधेयक के पुन पारित होने के बाद उसे संयुक्त राज्य संहिता में प्रकाशित कर दिया जाता है।

## O अमरीकी और ब्रिटिश विधायी प्रक्रिया में अन्तर

## (Difference between American & British Legislative Procedure)

अमरीकी विधायी प्रक्रिया की कुछ ऐसी विशेषताएँ है जैसे कि विधेयकों के तीन वाचन, समिति व्यवस्था, वित्त विधेयकों का [illegible] निम्न सदन में प्रस्तुत [illegible] विधेयकों पर द्वितीय सदन द्वारा विचार तथा [illegible] अध्यक्ष द्वारा [illegible] का उसे ब्रिटिश विधायी प्रक्रिया के निकट [illegible] है। परन्तु [illegible] विशिष्ट विशेषताएँ भी है जो [illegible] विधायी प्रक्रिया से भिन्न [illegible] है। [illegible] अमरीका के [illegible] विद्यमान होने के कारण है। [illegible] मुख्य [illegible]

(c) उनके लिए अपनी गतिविधियो की त्रि-मासिक रिपोर्ट को लिपिक को प्रस्तुत करना आवश्यक है।

(d) इन रिपोर्टों को कांग्रेस रिकार्ड मे मुद्रित कर दिया जाता है।

उक्त अधिनियम का मुख्य उद्देश्य लॉबी को पहचानना उनकी गतिविधियों को प्रकाशित करना तथा उन्हे सार्वजनिक समीक्षा का शिकार बनाना है। यह जानने का प्रयास किया जाता है कि कौन, किसको, किस कार्य के लिए भाड़े पर ले रहा है अर्थात् कौन धन दे रहा है, किसके माध्यम से किसको धन दिया जा रहा है और किस निहित स्वार्थ की पूर्ति के लिए धन दिया जा रहा है। परन्तु यह अधिनियम भी लाबीइंग को नियन्त्रित करने म सफल नही हुआ क्योंकि इसकी उल्लघना के लिए किसी दण्ड की व्यवस्था नही की गयी। अत अमरीकी कांग्रेस मे लाबीइंग और लाबीइस्ट दोनो सक्रिय सस्थाओ के रूप मे विद्यमान हैं।

2 पार्क बैरल (Pork Barrel)—पार्क बैरल शब्द दो शब्दो से मिल कर बना है, 'पार्क" और "बैरल"। पार्क का अर्थ है "सूअर का गोश्त" और बैरल का अर्थ है पीपा या ढोल। इस तरह शाब्दिक दृष्टि से पार्क बैरल का अर्थ है सूअर के गोश्त से भरा हुआ पीपा। अमरीकी राजनीतिक शब्दावली मे इसका अर्थ है स्थानीय स्वार्थों की पूर्ति के लिए प्राप्त किया गया राष्ट्रीय धन।

पार्क बैरल व्यवस्था अमरीका के दक्षिण के बागानो म विद्यमान प्रथा पर आधारित है। उपनिवेश काल म बागान के स्वामी फसल कटने के बाद दासो को खुश करने के लिए उनम सूअर का मास बाटा करते थे। यह गोश्त पीपो म बन्द होता था और उसे ठोकर मार कर ही बाहर निकाला जा सकता था। गोश्त प्राप्त करने के लिए दासो म प्राय हुड़दंगहट रहती थी और छीना झपटी से वे जितना प्राप्त कर सकते थे करन का प्रयास करते थे। वर्तमान समय म कांग्रेस के सदस्य स्थानीय स्वार्थों एव हिता की पूर्ति के लिए राष्ट्रीय धन प्राप्त करने के लिए ठीक यही छीना-झपटी करते है। कांग्रेस का प्रत्येक सदस्य अपने जिले (निर्वाचन क्षेत्र) के मतदाताओ एव समूहो को सतुष्ट करन के लिए राष्ट्रीय पैसे से अधिक स अधिक राशि प्राप्त करन की कोशिश करता है ताकि आगामी निर्वाचन म उसकी विजय सुनिश्चित हो जाय। कांग्रेस के सदस्य अपने आपको स्थान विशेष के राजदूत समझते है। अत स्थानीय प्रयोजनाओ की पूर्ति के लिए राष्ट्रीय पैसे पर अत्यधिक दबाव रहता है। क्योंकि कांग्रेस के सदस्य ऐसा चाहते है अत वे एक दूसरे की स्थानीय योजनाओ के लिए धन प्राप्त करने के लिए सहयोग करते है। इसी व्यवस्था को पार्क बैरल व्यवस्था और जिन विधेयको द्वारा इन्हे प्राप्त करने की कोशिश की जाती है उन्हे पार्क बैरल विधेयक कहते हैं और पार्क बैरल विधेयक सदन म प्रस्तुत होता है तो उनके विनियोग कितने ही अनुचित एव अनावश्यक क्यो न हो

करके एक टोकरी में, जिसे हापर कहते है, डाल देता है। सदन का लिपिक विधेयक को विषयवार छाटकर क्रमाक प्रदान करता है और उसे काग्रेस रिकार्ड एव हाउस जनल मे मुद्रित करा दिया जाता है। विधेयक की मुद्रित प्रतिलिपि प्रत्येक सदस्य को प्राप्त हो जाती है और इसे ही विधेयक का प्रथम वाचन मान लिया जाता है। इस तरह जहा ब्रिटेन में विधेयक का मुद्रीकरण प्रथम वाचन के बाद होता है वहा अमरीका मे उसका मुद्रीकरण प्रथम वाचन से पहले होता है। ब्रिटेन मे जहा प्रस्तुतीकरण और प्रथम वाचन साथ साथ होते हैं। वहा अमरीका मे प्रस्तुतीकरण और प्रथम वाचन अलग अलग होता है।

5 ब्रिटेन में विधेयको को द्वितीय वाचन के बाद समितियो के विचारार्थ भेजा जाता है अर्थात् ब्रिटेन मे सदन ही विधेयको के सिद्धान्तो और औचित्य को स्वीकार करता है और इसके बाद उन्हे समिति के विचारार्थ भेजा जाता है। दूसरी ओर अमरीका मे विधेयको को प्रथम वाचन के बाद समितियो के विचारार्थ भेजा जाता है। समितिया ही विधेयको के सिद्धान्तो और औचित्य को स्वीकार करती है अर्थात् समितिया ही विधेयको की वाछनीयता और अवाछनीयता को निर्धारित करती है।

6 समितियो की शक्तियो मे अन्तर—ब्रिटेन मे समिति किसी विधेयक की मृत्यु नही कर सकती। उनके विचारार्थ भेजे गये विधेयको को उन्हें सदन को अपनी रिपोर्ट सहित वापस लौटाना पड़ता है। वहा समितिया विषयो पर विशेष राय देती है, वे उसमे सुधार कर सकती है परन्तु उनकी मृत्यु नही कर सकती। दूसरी ओर, अमरीका मे विधेयको का जीवन-मरण समिति के हाथो मे होता है। वह ही विधान सम्बन्धी प्रस्तावो का अध्ययन करती है और उनकी छानबीन करती है, वह ही उनमे से कुछ की छटनी करती है और कुछ पर रिपोर्ट तयार करती है, वह ही कुछ को ताक मे रख देती है या कुछ की हत्या कर देती है और कुछ का समर्थन कर देती है। सक्षेप मे, अमरीका मे समिति ही विधेयक के सिद्धान्तो और औचित्य का निर्धारण करती है। इसलिए अमरीकी समितिया को काग्रेस की "छोटी दुनिया" "लघु व्यवस्थायें" और 'तीसरे सदन" की सज्ञा दी जाती है।

7 कार्यसूची (कलण्डर) व्यवस्था मे अन्तर—ब्रिटेन मे विधेयको के सदन की कार्य सूची मे रखने की कोई व्यवस्था नही जैसाकि अमरीका मे है। अमरीका मे सदन की पाच कार्य सूचिया है—यूनियन कैलण्डर, हाउस कलण्डर, अनसहमति कलण्डर, प्राइवेट कैलण्डर तथा डिसचार्ज कैलण्डर—और सदन इन्ही के आधार पर अपनी विधायी प्रक्रिया को सम्पन्न करता है। अमरीका मे नियम निर्माण समिति विधेयको के महत्त्व के आधार पर उनकी प्राथमिकतायें निर्धारित करती है। ब्रिटेन मे इस प्रकार की कोई समिति नही।

मे Wages and Hours विधेयक को (Fair Labour Standards Act) और दूसरे 1960 मे सरकारी कर्मचारियो के वेतनों मे वृद्धि करने वाले विधेयक को ।

**5 फिलिबस्टर (Filibuster)**—इस प्रथा की विस्तृत व्याख्या "सीनेट के शक्तिशाली होने के कारणो के शीर्षक के अन्तर्गत बिन्दु 9 पर की गयी है अत इसका वही से अध्ययन कीजिये ।

## जैरीमैण्डरिंग
## (Gerrymandering)

सामान्य भाषा मे जैरीमैण्डरिंग का अर्थ है गोलमाल अथवा अनियमितता । अमरीका म इस शब्द का प्रयोग काग्रेस जिलो (निर्वाचन क्षेत्रो) के आवटन या पुर्ननिर्धारण मे बर्ती गयी अनियमितता से लिया जाता है । जब विधान सभा का बहुमत दल अपनी शक्ति को अधिकाधिक बढाने और अल्पसख्यक दल की शक्ति को कम से कम करने के उद्देश्य स विधायी जिलो की रचना म अर्थात् उनके विभाजन और पुर्नविभाजन मे अनियमितताओ और दुराचार का प्रयोग करता है तो उसे जैरीमैण्डरिंग कहते है, अत जैरीमैण्डरिंग विधायी जिलो की सीमाओ का वह आवटन है जिससे एक समूह या एक दल को तो लाभ होता है और दूसरे को हानि होती है । जैसाकि 'फर्ग्यू सन और मैकहेनरी ने कहा है कि किन्हीं जिलों को निर्वाचन अथवा दलीय लाभ के लिए व्यवस्थित करने की क्रिया को जरीमैण्डरिंग कहते हैं ।" आग और रे ने जैरीमैण्डरिंग की व्याख्या इस प्रकार की है । "किसी राज्य अथवा नगर को जिलो मे आवटित करते समय अपनी पार्टी के बहुमत को सभी अथवा जितने जिलो म सम्भव हो सके उतनो म फैला देना । यदि प्रत्येक जिले को निश्चित करने के लिये पर्याप्त मत न हो तो विरोधी की शक्ति का कम से कम जिलों मे सीमित करने का प्रयास करना ताकि वह कम से कम लाभ उठा सके ।" संक्षेप मे, अपने दल को अधिक स्थान दिलाने और विरोधी को कम स्थान दिलाने की कला को जैरीमैण्डरिंग कहते हैं ।

जैरीमैण्डरिंग प्रथा का विकास सन् 1812 मे मैसाचूसैटस राज्य मे हुआ था । राज्य के डैमाक्रेटिक पार्टी के गवर्नर एलब्रिज जैरी ने विधायी जिलों का गठन इस तरह से किया कि डैमोक्रेटिक पार्टी का लाभ हो सके । परन्तु इससे एक जिले की आकृति 'भानमती का पिटारा" (विचित्र) बन कर रह गयी । एक विधायी जिले की आकृति सैलामाण्डर (सर्प) से मिलती जुलती थी अत चित्रकार गिलबर्ट स्टुअर्ट ने इस सैलामाण्डर (Salamander) की संज्ञा दी परन्तु सम्पादक बेन्जेमिन रसल ने इसे जरीमैण्डर की संज्ञा दी क्योंकि गवर्नर एलब्रिज जैरी ही इस आकृति के लिये उत्तरदायी थे । तब से यह प्रथा जैरीमण्डरिंग कहलाती है ।

11 कार्यपालिका द्वारा स्वीकृति के विकल्पों मे अन्तर—ब्रिटेन म विधेयक के ससद द्वारा पारित होने के बाद भी सम्प्रभु की स्वीकृति के लिये भेजा जाता है जिस पर उसकी स्वीकृति प्राप्त हो जाती है। ब्रिटिश सम्प्रभु के पास वीटो अधिकार है परन्तु साम्राज्ञी ऐन के समय स (1707) लेकर आज तक किसी ने अपन वीटो के अधिकार का प्रयोग नही किया। अत ब्रिटेन म उसका यह अधिकार का प्रयोग न होने से मृत हो गया है। दूसरी ओर अमरीका के राष्ट्रपति के पास चार विकल्प है। (i) राष्ट्रपति उन पर हस्ताक्षर कर सकता है। इस स्थिति मे विधेयक कानून का रूप धारण कर लेता है, (ii) वह 10 दिन के अन्दर विधेयक को अस्वीकृत कर अपनी आपत्तियो सहित उसे उस सदन को वापस लौटा सकता है जिसम उसका पहले आरम्भ हुआ होता है। इस स्थिति मे काग्रेस उसे अपने दो-तिहाई बहुमत से पुन पारित कर सकती है और वह राष्ट्रपति के हस्ताक्षरो के बिना भी कानून का रूप धारण कर लेता है (iii) राष्ट्रपति 10 दिन मे विधेयक पर हस्ताक्षर करने मे इन्कार कर सकता है। यदि काग्रेस का अधिवेशन चल रहा होता है तो विधेयक राष्ट्रपति के हस्ताक्षरों के बिना भी कानून का रूप धारण कर लेता है, (iv) वह काग्रेस सत्र के पिछले 10 दिनो मे किसी विधेयक पर हस्ताक्षर करने से इन्कार कर सकता है और विधेयक की स्वत मृत्यु हो जाती है। राष्ट्रपति के इस अधिकार को जेबी वीटो कहते है। क्योकि काग्रेस द्वारा अधिकाश विधेयक सत्र के पिछले 10 दिनो म पारित हो पाते है अत राष्ट्रपति का जेबी वीटो अत्यधिक प्रभावकारी सिद्ध होता है।

## P काग्रेस की विधायी प्रक्रिया मे प्रयोग किये जाने वाले मुख्य शब्द

काग्रेस की विधायी प्रक्रिया में मुख्यत निम्न शब्दो, मुहावरो अथवा प्रथाओ का प्रयोग किया जाता है—

1 लॉबीइंग (Lobbying) अर्थ एव प्रकृति—लॉबी का शाब्दिक अर्थ है प्रतीक्षा कक्ष अर्थात सभा कक्ष (काग्रेस हाल) से साथ सटा हुआ वह बडा कमरा जहा काग्रेस के सदस्य व्यक्तियो, समुदायो, समूहो, सगठनो, निहित स्वार्थों आदि के प्रतिनिधियो, अभिकर्ताओ या दलालो आदि से मुलाकात करते है। इन मुलाकातो ने ही तरफदारियो, समर्थन, सहयोग सौदेबाजी, विरोध आदि की प्रथाओ को जन्म दिया है जिन्होंने अन्तत लॉबीइंग और लॉबीइस्ट जैसी दूषित परन्तु नियमित सस्थाओं को जन्म दिया है। इस तरह लॉबीइंग काग्रेस के सदस्यो के माध्यम स काग्रेस की विधायी प्रक्रिया को प्रभावित करने का ऐसा तरीका है जिसका प्रयोग करके सगठित समूहो के प्रतिनिधि, अभिकर्ता अथवा दलाल अपने समूहो को, जिनका वे प्रतिनिधित्व करते है, लाभ पहुँचाने के उद्देश्य से वाछित विधेयको को पारित कराने और प्रतिकूल प्रभाव डालने वाले विधेयको को पारित होने से रोकने का प्रयास करते हैं। इन प्रतिनिधियो, अभिकर्ताओ अथवा दलालो

रचना एक राजनैतिक प्रश्न है जो उसके क्षेत्राधिकार से परे है।" सन 1962 के बैकर बनाम कार के विवाद मे न्यायालय ने उक्त निर्णय के विपरीत निर्णय तो दिया परन्तु 'पक्षपातपूर्ण भेदभाव" (Invidious discrimination) को परिभाषित नहीं किया। सन् 1964 के वेसबरी बनाम सेन्डर्स के विवाद मे न्यायालय ने इस बात को अवलोकित किया कि कांग्रेस जिलो का गठन अपेक्षाकृत समानता के आधार पर होना चाहिए।

विधायी जिलो के गठन के सम्बन्ध मे न्यायालय द्वारा दी गई कुछ व्यवस्थाएँ निम्न है—

(i) राज्य कानून द्वारा ही जिलों का पुनर्विभाजन कर सकते हैं।

(ii) जब किसी राज्य को प्रतिनिधि सदन म एक नया स्थान प्राप्त होता है और वह जिलो का पुनर्विभाजन नहीं करता तो नये स्थानो के लिये निर्वाचन राज्य व्यापी आधार पर होंगे। (at large) जब प्रतिनिधि सदन मे किसी राज्य का प्रतिनिधित्व कम हो जाता है और वह पुनर्विभाजन नहीं करता तो सभी स्थानो के निर्वाचन राज्य-व्यापी आधार पर होंगे।

## R सीनेटोरियल शिष्टाचार
## (Senatorial Courtesy)

सीनेटोरियल शिष्टाचार (Senatorial Courtery or etiquette) की प्रथा का प्रयोग सीनट राष्ट्रपति द्वारा की गई नियुक्तियो के अनुसमर्थन में करता है। संविधान के अनुच्छेद II खण्ड 2, पैरा 2 के अनुसार राष्ट्रपति द्वारा उच्च पदों पर की गयी नियुक्तियां तभी कार्यान्वित होती है जब सीनेट साधारण बहुमत से उनका अनुसमर्थन कर देता है। सामान्यत सीनेट मन्त्रिमण्डल के सदस्यो, सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों, राजदूतो, उच्च सैनिक अधिकारियो आदि अखिल अमरीकी पदो पर की गई नियुक्तियो को अस्वीकार नही करता। परन्तु संघीय जिला न्यायाधीश, पोस्टमास्टरो के कुछ वर्गों, जिला न्यायवादी तथा मार्शल जसी स्थानीय संघीय नियुक्तियो का सीनट अनुसमर्थन तभी करता है जब राष्ट्रपति उस राज्य के सीनेटर अथवा सीनटरस से परामश कर लेता है और वहां उस नियुक्ति को स्वीकार कर लेत हैं। यदि सीनेटर को किसी नियुक्ति पर आपत्ति होती है तो सीनेट उसका अनुसमर्थन करने से इन्कार कर देता है। सीनेट के सदस्या का एक दूसरे के प्रति शिष्टाचार का यह व्यवहार ही सीनेटोरियल शिष्टाचार कहलाता है। सीनेट न शिष्टाचार की प्रथा का अनुपालन इतनी दृढ़ता स किया है कि जब तक सीनेट सम्बन्धित सीनेटर ग प्रमुक नियुक्ति सम्बन्धी विचारो को जान नहीं लेता तब तक उस नियुक्ति को विचाराधीन रखा जाता है।

सीनेटोरियल शिष्टाचार की प्रथा सीनेटरो को अपने अपने राज्यो की स्थानीय संघीय नियुक्तियो पर नियन्त्रण की शक्ति प्रदान करती है। यह उनके हाथ

मनोरंजन के साधन (दावतें, नाईट क्लब, कामुक स्त्रियाँ), सुविधाओं की व्यवस्था (विदेशी यात्राओं का आश्वासन, उच्च जीवन की सुरक्षा तोफे तद्रफदारिया), सब प्रकार की घूस आदि। अनुनय के ये साधन जब वाछित उद्देश्यों की प्राप्त करने मे असफल रहते है तो सासनी फैलाने वाली लाबीइंग का प्रयोग किया जाता है। यदि यह भी सफल न हो तो दबाव समूह जनमत निर्माण के प्रत्यक्ष साधनो (पत्र, तार, टेलीफोन, रेडियो, टेलीविजन आदि) का प्रयोग करते है और यदि यह भी सफल न हो तो वे अन्तत न्यायालय का दरवाजा खटखटाते है।

लाबीइंग का मूल्यांकन—लाबीइंग और लाबीइस्ट का स्वस्थ नीति और सावजनिक नैतिकता के विपरीत समझा जाता है। इन्हे अनैतिकता और भ्रष्टाचार के गढ तथा पाप आत्मायें भी कहा जाता है। निस्सन्देह ये आलोचनायें कुछ मात्रा मे सही है परन्तु अनेक बार वे उपयोगी सेवायें भी प्रदान करते है। उदाहरणत वे विधेयको की छानबीन कर सूचनायें प्रकाशित करते है। क्योकि वे अपने अपने क्षेत्र मे निपुण होते है अत वे कांग्रेस सदस्यो को आवश्यक आकडे प्रदान करते है और परस्पर विरोधी लॉबीइंग द्वारा सन्तुलित विधेयको के निर्माण मे सहायता देते है। जैसाकि मथ्यूस ने कहा है कि "लॉबीइंग सौदेबाजी का विषय है इसका प्रमुख प्रभाव परिवर्तन करना नहीं सबल करना है।"

लाबीइंग का नियमन—लाबीइंग को नियन्त्रित करने एव लाबीइस्ट की गतिविधियो को सावजनिक समीक्षा का विषय बनाने के लिए कांग्रेस ने समय-समय पर मुख्यत निम्न व्यवस्थायें की है—

(i) सन 1852 मे प्रतिनिधि सदन ने एक नियम को स्वीकार करके उन पत्रकारो को सदन मे स्थान देने से मनाही कर दी जिन्हे कांग्रेस के विचाराधीन मामलों को आगे बढाने के काम मे प्रयोग किया जाता था।

(ii) सन 1867 मे सीनेट ने अपने नियमो को संशोधित करके कांग्रेस के उन भूतपूर्व सदस्यो को सदन से वर्जित कर दिया जो उसके विचाराधीन मामलो मे रुचि रखते थे।

(iii) सन 1876 के एक कानून द्वारा लॉबीइस्ट को पंजीकृत करने की व्यवस्था की गयी।

(iv) सन् 1946 मे संघीय लॉबीइंग अधिनियम पारित किया गया। इसकी प्रमुख व्यवस्थायें निम्न है—

(a) जो व्यक्ति, समुदाय, समितियाँ या निगम विधान को प्रभावित करने को इच्छुक होती है उन्हे लिए सदन के लिपिक अथवा सीनेट के सचिव के पास अपने आपको पंजीकृत कराना आवश्यक है।

(b) उनके लिए सभी [illegible] का [illegible]-जोखा रखना [illegible] है।

करने के लिए प्रथम सीढी है। इसी कारण दल के सदस्यो मे इस पद के लिए अत्यधिक संघर्ष होता है। फ्लोर लीडर का चयन दल का कॉकस या सम्मेलन करता है।

सदन मे दो फ्लोर लीडर होते है—बहुमत फ्लोर लीडर और अल्पमत फ्लोर लीडर। सदन म बहुमत फ्लोर लीडर का प्रभाव, बहुमत द्वारा निर्वाचित होने के कारण अधिक होता है जबकि अल्पमत फ्लोर लीडर का प्रभाव, अल्पमत द्वारा निर्वाचित होने के कारण, कम होता है। बहुमत फ्लोर लीडर सदन म दल का "प्रोग्राम निदेशक" होता है। वह सदन की कार्यवाही के लिए योजनायें बनाता है तथा उन्हे निर्धारण करता है। निस्सन्देह वह इस शक्ति का प्रयोग दल के अन्य अभिकरणो जैसाकि संचालन समिति, नीति समिति नियम निर्माण समिति और स्पीकर के साथ मिल कर करता है।

फ्लोर लीडर के कार्य दलीय दृष्टिकोण से प्रभावित एव नियन्त्रित होते हैं। वह सदन की कार्यवाही पर दलीय दृष्टिकोण स निगरानी रखता है तथा उसे नियन्त्रित करता है। वह दल के सदस्यो से निरन्तर सम्पर्क बनाए रखता है उनके विचारो, इच्छाओ एव आकाक्षाओ को जानने एव समझने का प्रयास करता है, उन्हें दल के नेताओ की इच्छानुसार मतदान करने के लिए राजी करता है। वह विवाद की देख-रेख करता है और उसमे हिस्सा लेने वाले सदस्यो की सूची तैयार करता है। वह पार्टी सचेतको के कार्यों का निदेशन करता है, आदि।

2 **सचेतक (Whips)**—सचेतक फ्लोर लीडर के सहायक होते है। उनका चयन भी दल द्वारा किया जाता है। सचेतको की सहायता के लिए 15 से 20 उप सचेतक होते है। इन उप सचेतको को क्षेत्रीय सचेतक कहा जाता है जो दल के भौगोलिक क्षेत्रो का प्रतिनिधित्व करते है।

सचेतको के मुख्य कार्य निम्न है—

(i) पार्टी सदस्यो पर सदन म उपस्थित रहने के लिए, विशेषकर मतदान के समय, प्रभाव डालना।

(ii) पार्टी सदस्यो को सूचनायें प्रदान करना।

(iii) उदण्ड, कठोर एव विरोधी दृष्टिकोण रखने वाले पार्टी सदस्यो पर प्रभाव डाल कर उनके विचारो को बदलने का प्रयास करना।

संक्षेप मे, सचेतक पार्टी अनुशासन बनाये रखने मे सहायक है। सदस्यों पर पार्टी के प्रभाव और दबाव को बनाये रखने म उनकी भूमिका केन्द्रीय है।

3 **कॉकस (Caucus)**—दल की बैठक को कॉकस कहा जाता है। रिपब्लिकन पार्टी इसे सम्मेलन कहना पसन्द करती है। पार्टी की टिकट पर निर्वाचित सभी सदस्य कॉकस या सम्मेलन के सदस्य है। कांग्रेस के निर्वाचन के बाद कॉकस या सम्मेलन की बैठक होती है जिसमे सदन के पदाधिकारियो एव सदन म दल के

उनके पारित होने की सम्भावना निश्चित होती है। अमरीका में इस व्यवस्था को स्थानीयकरण भी कहते है। अमरीकी कांग्रेस पर इसका अत्यधिक प्रभाव है।

3 लॉग रोलिंग (Log-rolling)—लॉग रोलिंग शब्द दो शब्दो से मिल कर बना है, 'लॉग' और "रोलिंग"। लॉग का अर्थ है "लकडी का लट्ठा" और रोलिंग का अर्थ है "लुढ़कना"। इस तरह शाब्दिक दृष्टि से इसका अर्थ है 'लकडी के लट्ठे का लुढकना अथवा लुढकाना"। अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था मे इसका अर्थ है "इकट्ठे लुढकाना" अर्थात् एक दूसरे से सहयोग करना। यह व्यवस्था पाक बैरल व्यवस्था की पूरक है।

लॉग रोलिंग व्यवस्था उपनिवेश काल की एक प्रथा पर आधारित है। उस समय किसान लोग काटे हुए वृक्षों को कैबिन बनाने के स्थान पर ले जाने के लिए एक दूसरे का सहयोग करते थे। वर्तमान समय मे कांग्रेस के सदस्य स्थानीय योजनाओ के लिए राष्ट्रीय धन प्राप्त करने के लिए एक दूसरे से सहयोग करते है। सहयोग की यह भावना ही लॉग रोलिंग कहलाती है।

4 डिसचार्ज रूल अथवा डिसचार्ज याचिका (Discharge Rule or Discharge Petition)—इस नियम या याचिका का उद्देश्य समिति को भेजे गये विधेयकों को समिति से मुक्त कराना अथवा उससे बाहर निकालना है। जब समिति किसी विधेयक पर 30 दिन के अन्दर रिपोर्ट नहीं करती तो सदन का कोई भी सदस्य विधेयक को समिति से मुक्त (डिसचार्ज) कराने के लिये प्रस्ताव रख सकता है। इस प्रस्ताव पर जब सदन का बहुमत प्राप्त हो जाता है अर्थात् जब प्रतिनिधि सदन मे 218 सदस्यो अथवा सीनेट मे 51 सदस्यो के हस्ताक्षर हो जाते हैं तो प्रस्ताव याचिका का रूप ग्रहण कर लेता है और उस विधेयक पर समिति का क्षेत्राधिकार स्वत समाप्त हो जाता है। डिसचार्ज याचिका को 7 दिन तक डिसचार्ज सूची मे रख दिया जाता है। इसके बाद कोई भी सदस्य जिसने डिसचार्ज याचिका पर हस्ताक्षर किये होते है प्रस्ताव को प्रस्तुत कर सकता है। इस पर सदन मे 20 मिनट तक वाद-विवाद होता है और फिर उस पर मतदान कराया जाता है। यदि उसे सदन का बहुमत प्राप्त हो जाता है तो विधेयक उच्च विशेषाधिकार प्राप्त विधेयक बन जाता है और सदन के लिए उस पर विचार करना आवश्यक हो जाता है।

डिसचार्ज की प्रक्रिया अत्यधिक विरला है। इसका मूल कारण यह है कि कांग्रेस के सदस्य समितियो के चेयरमैन, जो प्राय कांग्रेस के पुराने और वृद्ध सदस्य होते है, को नाराज करना नही चाहते और दूसरे 218 या 51 सदस्यों का समर्थन प्राप्त करना कठिन होता है। कांग्रेस के विधायी इतिहास मे केवल दो डिसचार्ज याचिकाओ को कानून का रूप देने मे सफलता मिली है। एक बार 1938

करने के लिए प्रथम सीढ़ी है। इसी कारण दल के सदस्यों में इस पद के लिए अत्यधिक संघर्ष होता है। फ्लोर लीडर का चयन दल का कॉकस या सम्मेलन करता है।

सदन में दो फ्लोर लीडर होते हैं—बहुमत फ्लोर लीडर और अल्पमत फ्लोर लीडर। सदन में बहुमत फ्लोर लीडर का प्रभाव, बहुमत द्वारा निर्वाचित होने के कारण अधिक होता है जबकि अल्पमत फ्लोर लीडर का प्रभाव, अल्पमत द्वारा निर्वाचित होने के कारण, कम होता है। बहुमत फ्लोर लीडर सदन में दल का 'प्रोग्राम निदेशक" होता है। वह सदन की कार्यवाही के लिए योजनायें बनाता है तथा उन्हें नियन्त्रित करता है। निस्सन्देह वह इस शक्ति का प्रयोग दल के अन्य अभिकरणों जैसाकि संचालन समिति, नीति समिति नियम निर्माण समिति और स्पीकर के साथ मिल कर करता है।

फ्लोर लीडर के कार्य दलीय दृष्टिकोण से प्रभावित एवं नियन्त्रित होते हैं। वह सदन की कार्यवाही पर दलीय दृष्टिकोण से निगरानी रखता है तथा उसे नियन्त्रित करता है। वह दल के सदस्यों से निरन्तर सम्पर्क बनाए रखता है उनके विचारों, इच्छाओं एवं आकांक्षाओं को जानने एवं समझने का प्रयास करता है, उन्हें दल के नेताओं की इच्छानुसार मतदान करने के लिए राजी करता है। वह विवाद की देख-रेख करता है और उसमें हिस्सा लेने वाले सदस्यों की सूची तैयार करता है। वह पार्टी सचेतकों के कार्यों का निदेशन करता है, आदि।

2 सचेतक (Whips)—सचेतक फ्लोर लीडर के सहायक होते हैं। उनका चयन भी दल द्वारा किया जाता है। सचेतकों की सहायता के लिए 15 से 20 उप सचेतक होते हैं। इन उप सचेतकों को क्षेत्रीय सचेतक कहा जाता है जो दल के भौगोलिक क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करते हैं।

सचेतकों के मुख्य कार्य निम्न हैं—

(i) पार्टी सदस्यों पर सदन में उपस्थित रहने के लिए, विशेषकर मतदान के समय, प्रभाव डालना।

(ii) पार्टी सदस्यों को सूचनायें प्रदान करना।

(iii) उदण्ड, कठोर एवं विरोधी दृष्टिकोण रखने वाले पार्टी सदस्यों पर प्रभाव डाल कर उनके विचारों को बदलने का प्रयास करना।

संक्षेप में, सचेतक पार्टी अनुशासन बनाये रखने में सहायक है। सदस्यों पर पार्टी के प्रभाव और दबाव को बनाये रखने में उनकी भूमिका केन्द्रीय है।

3 कॉकस (Caucus)—दल की बैठक को कॉकस कहा जाता है। रिपब्लिकन पार्टी इसे सम्मेलन कहना पसन्द करती है। पार्टी की टिकट पर निर्वाचित सभी सदस्य कॉकस या सम्मेलन के सदस्य हैं। कांग्रेस के निर्वाचन के बाद कॉकस या सम्मेलन की बैठक होती है जिसमें सदन के पदाधिकारियों एवं सदन में दल के

अमरीकी संविधान सुसम्बद्ध और क्षेत्रीय दृष्टि से एक साथ सटे हुए कांग्रेस जिला की माग नहीं करता। वह केवल इस बात की व्यवस्था करता है कि निर्वाचन क्षेत्रों की रेखाओं को काउण्टी की रेखाओं का अनुसरण करना चाहिए और जब तक किसी काउण्टी का दो स्थान प्राप्त न हो उसे विभाजित नहीं करना चाहिए। दूसरे संविधान इस बात की भी माग करता है कि जनसंख्या का एक दूसरे जिले में स्थानान्तरण होने के कारण जिलों का पुनर्विभाजन एक दशाब्दी के बाद होना चाहिए, विशेष कर उस स्थिति में जब किसी राज्य के प्रतिनिधियों की संख्या में बढ़ोत्तरी की गयी हो या कमी की गयी हो। अमरीकी संविधान जिला के आवर्तन या पुनर्विभाजन का अधिकार राज्यों की विधान सभाओं को प्रदान करता है कांग्रेस को नहीं और राज्यों ने इस सम्बन्ध में किसी स्पष्ट, सरल और सन्तोषजनक फार्मूले का निर्माण नहीं किया। इसका परिणाम यह हुआ है कि विधान सभाओं ने जिलों का आवर्तन दलीय हितों को दृष्टि में रख कर किया है अर्थात् उन्होंने जैरीमैण्डरिंग का पूरा लाभ लिया है। अनेक राज्यों ने "मौन जैरीमैण्डर" का प्रयोग किया है और जनसंख्या के अत्यधिक स्थानान्तरण के बाद भी जिलों का पुनर्विभाजन नहीं किया। इसका परिणाम यह हुआ है कि अनेक जिलों का आकार असंगत रहा है। उदाहरणत 1957 से पूर्व टैक्सस राज्य में एक जिले में रहने वाले लोगों की संख्या 806,701 थी और दूसरे में 226,739 थी। अनेक राज्यों ने दशाब्दियों तक जिलों का पुनर्विभाजन नहीं किया। उदाहरणत इदाहो राज्य ने 1911 से और लुईसीयाना ने 1912 से जिलों का पुनर्विभाजन नहीं किया।

विधायी जिलों की रचना में कुछ असमानतायें स्वाभाविक है परन्तु गम्भीर असमानताओं को बनाये रखना दलीय हितों की पूर्ति के लिये उनकी आकृति को बिगाड़ना और दशाब्दियों तक उनका पुनर्विभाजन न करना राजनीतिक दुराचार है षड्यन्त्र है, साजिश है पक्षपात है। यह सत्ता का दुरुपयोग है। यह जनसंख्या के आधार पर प्रतिनिधि प्रणाली की उपेक्षा है। यह समानता के सिद्धान्त के विपरीत है। यही कारण है कि प्रतिनिधि सदन राष्ट्र के राजनीतिक विचारों का सही प्रतिनिधित्व नहीं कर पाता। जैसाकि बीयर्ड ने कहा है कि "जैरीमैण्डरिंग तथा अन्य अवाछनीय प्रथाओं के फलस्वरूप प्रतिनिधि सदन निर्वाचनों में प्रकट किये गये मतों का कम से कम दर्पण कर पाती है।"

जैरीमैण्डरिंग की दूषित प्रथा को समाप्त करने के लिए अनेक बार प्रयास किए गए हैं परन्तु प्रत्येक प्रयास ने समस्या का समाधान प्रस्तुत करने के स्थान पर राजनीतिक सरगर्मी ही पैदा की है। इस मुद्दे को अनेक बार सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष भी उठाया गया है परन्तु न्यायालय ने इसे एक "राजनीतिक प्रश्न" करार दे कर इसमें हस्तक्षेप करने से इन्कार किया है। उदाहरणत 1946 में कोलग्रोव बनाम ग्रीन के विवाद में न्यायालय ने निर्णय दिया था कि "विधायी जिलों की

# 10

# संघीय न्यायालय
## (Federal Judiciary)

" ानूनों के सही अर्थ और कार्यक्षेत्र को स्पष्ट और परिभाषित करने वाले न्यायालयों के बिना कानून निर्जीव पत्र के समान हैं।" —एलेक्जेण्डर हैमिल्टन

परिचय—संघीय राज्य म ही नहीं अपितु प्रत्येक सभ्य राज्य मे स्वतन्त्र न्यायपालिका की आवश्यकता होती है। संघीय राज्य मे स्वतन्त्र ्यायपालिका की आवश्यकता और भी अधिक होती है क्योंकि उसमे संघीय सरकार और उसके एककों की सरकारो म शक्तियो का विभाजन किया जाता है तथा नागरिको के मूल अधिकारो को सविधान म उल्लिखित किया जाता है। अत सविधान की सर्वोच्चता को बनाये रखने, उसकी अस्पष्ट धाराओं की स्पष्ट व्याख्या करने एव शब्दों के अर्थों को सुनिश्चित करने, सघ और एककों के क्षेत्राधिकार के सम्बन्ध मे उत्पन्न होने वाले विवादों का निपटारा करने एव नागरिकों के मूल अधिकारो की कार्यपालिका, निरंकुशता और व्यवस्थापिका के अत्याचार से रक्षा करने के लिए स्वतन्त्र, निष्पक्ष और निडर न्यायालय की आवश्यकता होती है।

अमरीका एक सघीय राज्य है, उसमे सघ और एकको की सरकारो म शक्तियो का विभाजन किया गया है, उसमे शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त और अवरोध एव सन्तुलन की व्यवस्था की गयी है तथा नागरिकों के मूल अधिकारो का उल्लेख किया गया है अत अमरीका के सविधान निर्माताओ न एक स्वतन्त्र न्यायपालिका की व्यवस्था की है। अमरीकी सघीय सविधान म सर्वोच्च ्यायालय का विशिष्ट उल्लेख इसलिए किया गया है कि अमरीकी परिसघ (Confederation) काल म किसी सर्वोच्च ्यायालय के न होने से अमरीकी राष्ट्र को राज्यो की विविध सर्वोच्च न्यायालयो (उच्च ्यायालयो) के परस्पर विरोधी निर्णयो का सामना करना पड़ा था जिससे परिसघ के अस्तित्व को ही खतरा उत्पन्न हो गया था। अत अमरीकी सविधान निर्माताओ न सविधान के अन्तिम निर्णायक के रूप म सर्वोच्च ्यायालय की स्थापना की।

म निरपेक्ष शक्ति है, यह इसकी वीटो शक्ति है। किसी नियुक्ति को रद्द करवाने के लिए किसी सीनेटर के द्वारा यह कहना पर्याप्त है कि "मुझे यह नियुक्ति अप्रिय है।" उदाहरणात सन् 1951 मे इलीनाइस के सीनेटर पाल डगलस ने तत्कालीन राष्ट्रपति ट्रूमैन द्वारा संघीय न्यायालय के लिए जोसफ डूकर और सी जे हैरिंगटन की नियुक्ति को यह कह कर रद्द करवा दिया था कि वे उसे अप्रिय थी। संक्षेप मे, सीनेटोरियल शिष्टाचार की प्रथा ने नियुक्ति सम्बन्धी अन्तिम शक्ति को सीनेटरों को हस्तान्तरित कर दी है।

सीनेटोरियल शिष्टाचार की प्रथा ने सीनेट के सदस्यों म एकता की भावना पैदा की है। यह भावना दलीय रेखाओं को पार कर जाती है और सीनेट की एकता को सुदृढ और ठोस बनाती है जैसाकि फेंक ने लिखा है कि "सीनेटोरियल शिष्टाचार का विस्तार इतना अधिक है कि यह दलीय सेवाओं को पार कर सीनेट के सदस्यों म एकता की ऐसी भावना पैदा करती है जो न्याय दलीय भक्ति की मार्गों से अधिक शक्तिशाली होती है।"

सीनेट के विरोध से बचने के लिए राष्ट्रपति स्थानीय संघीय नियुक्तियां करते समय उस राज्य के सीनेटर से परामर्श कर लेते है जिसमे नियुक्ति की जा रही है। जब कभी किसी राष्ट्रपति ने इस प्रथा की उपेक्षा या उल्लघना करने का प्रयास किया है सीनेट ने उसका एक स्वर से विरोध किया है। उदाहरणात सन् 1938 म तत्कालीन राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी रूजवेल्ट ने इस प्रथा की उल्लघना करते हुए वर्जीनिया म एक संघीय न्यायाधीश की नियुक्ति करते समय वहा के सीनेटर गार्टर ग्लास की उपेक्षा की थी अर्थात् उसके परामर्श के बिना नियुक्ति कर दी थी। यद्यपि सीनेटर ग्लास राष्ट्रपति की डेमोक्रेटिक पार्टी से ही सम्बन्ध रखता था फिर भी उसने सीनेट स अपील की कि उस नियुक्ति को रद्द कर दिया जाय क्योंकि राष्ट्रपति ने इस प्रथा का उल्लघन किया है। सीनेट ने 72 के विरुद्ध 6 से उस नियुक्ति को रद्द कर दिया। यह सीनेटोरियल शिष्टाचार की प्रथा का श्रेष्ठ उदाहरण है।

### 8 कांग्रेस मे दलीय पद
### (Party Offices in Congress)

कांग्रेस के दोनों सदनो म दलो के जो प्रमुख पद है उनमे प्रमुख निम्न है—

1 फ्लोर लीडर (Floor Leader)—फ्लोर लीडर का अर्थ है सदनीय दल नेता अर्थात् सदन म दल का नेता। सदन म दलीय पदो म यह सबसे महत्त्वपूर्ण पद है। इस पद का महत्व केवल इस बात म निहित नहीं कि इसका पदाधिकारी सदन म दल का प्रमुख प्रवक्ता दलीय रणनीति का प्रमुख निर्माता और उसका प्रमुख निरीक्षण-कर्त्ता होता है बल्कि उसका महत्व इस बात मे भी होता है कि
स्पीकर के बाद उसका दूसरा स्थान होता है। यह पद स्पीकर के पद

**नियुक्ति**—सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा सीनेट के परामर्श एवं सहमति से की जाती है। संविधान न्यायाधीशों के लिए आयु, नागरिकता, शिक्षा या अन्य इसी प्रकार की कोई योग्यतायें निर्धारित नहीं करता। अतः सिद्धान्ततः राष्ट्रपति सीनेट के परामर्श एवं सहमति से अर्थात् सीनेट के अनुसमर्थन पर किसी भी व्यक्ति को न्यायाधीश नियुक्त कर सकता है। परन्तु व्यवहार में उच्च-चरित्र के उच्चकोटि के विधिवेत्ताओं, असाधारण योग्यता के वरिष्ठ अधिवक्ताओं, संघीय एवं राज्य न्यायालयों के न्यायाधीशों, महान्यायवादियों, कानून के प्राध्यापकों आदि को ही न्यायाधीश पद पर नियुक्त किया जाता है। दूसरे शब्दों में अत्यधिक योग्य व्यक्तियों और कानून एवं न्याय विशेषज्ञों को ही न्यायाधीश नियुक्त किया जाता है। वर्तमान समय में न्यायाधीशों की नियुक्तियाँ करते समय क्षेत्र और धर्म के प्रतिनिधित्व का भी ध्यान रखा जाता है।

सामान्यतः सीनेट राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्तियों का अनुसमर्थन कर देता है। परन्तु कभी-कभी वह उसकी नियुक्तियों को अस्वीकार भी कर देता है। उदाहरणार्थ 1970 में तत्कालीन राष्ट्रपति निक्सन द्वारा हेरल्ड कार्सवेल की नियुक्ति को सीनेट ने अस्वीकार कर दिया था।

सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति में दलीय दृष्टिकोण सर्वत्र विद्यमान रहता है। परन्तु नियुक्त होने के बाद न्यायाधीश राजनीतिक दल से किसी प्रकार का सम्बन्ध नहीं रखते। वे निष्पक्ष और स्वतन्त्र ढंग से अपने कार्य का निष्पादन करते हैं जैसाकि चार्ल्स वारेन ने लिखा है कि "उनकी नियुक्ति चाहे पक्षपातपूर्ण ढंग से होती है। परन्तु न्यायाधीश बनने के बाद उन्होंने अपनी निष्पक्षता को बनाये रखा है।"

**सेवा की शर्तें —कार्यकाल एवं वेतन**— संविधान न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता की रक्षा हेतु उनकी सेवा की शर्तों को अत्यधिक उदार बनाता है अर्थात् न्यायाधीशों की नियुक्ति "जीवन पर्यन्त" होती है और वे 'सदव्यवहार' तक अपने पद पर बने रहते हैं। उन्हें देश द्रोहिता, घूस खोरी तथा अन्य गम्भीर अपराधों के लिए महाभियोग द्वारा ही हटाया जा सकता है। परन्तु महाभियोग की प्रक्रिया अत्यधिक जटिल और कठोर है। अब तक सर्वोच्च न्यायालय के किसी न्यायाधीश को महाभियोग द्वारा हटाया नहीं गया। केवल एक बार 1804 में न्यायाधीश सेम्युअल चेज (Samuel Chase) पर महाभियोग लगाया गया था परन्तु वह पारित नहीं हो सका।

सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश सामान्यतः 70 वर्ष की आयु में सेवा निवृत्त होते हैं। यदि उन्हें सेवा करते हुए 15 वर्ष हो जायें तो वे 65 वर्ष की आयु ग्रहण करने पर भी सेवानिवृत्त हो जाते हैं।

पदाधिकारियों के नामों पर विचार किया जाता है तथा उन्हें विविध पदों के लिए नामांकित किया जाता है।

## समीक्षा प्रश्न

1 अमरीका की कांग्रेस की शक्तियों का विवेचन कीजिए। उसकी शक्तियों पर क्या सीमायें है ?

2 ब्रिटिश संसद और अमरीकी कांग्रेस की स्थिति एवं शक्तियों का तुलनात्मक वर्णन कीजिए।

3 अमरीकी सीनेट के सर्वशक्तिशाली द्वितीय सदन होने के क्या कारण है ?

4 "अमरीका की सीनेट का वह भाग्य नहीं होगा जो इंगलैण्ड में लार्ड सभा का हुआ है क्योंकि उसकी शक्तियों का दूरगामी प्रभाव है।" इस कथन की समीक्षा कीजिए।

5 ब्रिटिश और अमरीकी संवैधानिक व्यवहार में सबसे महत्त्वपूर्ण अन्तर ब्रिटिश कॉमन सभा और अमरीकी प्रतिनिधि सभा की शक्तियों में अन्तर है।" इस कथन की समीक्षा कीजिए।

6 संयुक्त राज्य अमरीका की प्रतिनिधि सभा एवं ब्रिटेन की कॉमन सभा के स्पीकर के चुनाव, शक्तियों एवं भूमिका की तुलना कीजिए।

7 ब्रिटिश कामन सभा तथा अमरीकी प्रतिनिधि सभा की समिति प्रणालियों की तुलना कीजिए।

8 अमरीकी विधायी प्रक्रिया का वर्णन कीजिए। ब्रिटिश और अमरीकी विधायी प्रक्रिया में क्या अन्तर है ?

9 निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणी कीजिए—

(i) लॉबीइंग (Lobbying)

(ii) पार्क बैरल (Park Barrel)

(iii) लाग रोलिंग (Log rolling)

(iv) डिसचार्ज नियम अथवा डिसचार्ज याचिका (Discharge Rule or Discharge Petition)

(v) फिलिबस्टर (Filibuster)

(vi) जेरामण्डरिंग (Gerrymandering)

(vii) सीनटोरियल शिष्टाचार या सीनेट का सौजन्य (Senatorial Courtesy)

(viii) कगारू क्लोजर तथा गिलाटीन।

(ix) फ्लोर लीडर (Floor Leader)

(x) काकस (Caucus)

1 प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार (Original Jurisdiction)—प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार न्यायालय की वह शक्ति है जिसके अन्तर्गत वह मुकदमे की सुनवाई पहली बार करती है और निर्णय देती है। इस प्रकार के क्षेत्राधिकार में कांग्रेस कोई परिवर्तन नहीं कर सकती। इस प्रकार के मुकदमे "पक्षकारों की प्रकृति" (Nature of the parties of the litigation) के कारण उत्पन्न होते हैं। इस क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाले मुकदमे मुख्यत निम्न हैं—

(i) वे मुकदमे जिनमें संयुक्त राज्य अमरीका एक पक्ष हो।

(ii) वे मुकदमे जिनमें एक या दो या दो से अधिक राज्य सरकारें वादी हों।

(iii) वे मुकदमे जिनमें एक पक्ष राज्य सरकार हो और दूसरा पक्ष दूसरे राज्य का कोई नागरिक हो।

(iv) वे मुकदमे जिनमें भिन्न-भिन्न राज्यों के नागरिक वादी हों।

(v) वे मुकदमे जिनमें एक राज्य सरकार या राज्य का नागरिक और एक विदेशी सरकार या उसका नागरिक या प्रजा वादी हों।

(vi) वे मुकदमे जो राजदूतों, मन्त्रियों और वाणिज्य दूतों से सम्बन्धित हों।

(vii) वे मुकदमे जो एक ही राज्य के नागरिकों के बीच हों परन्तु उनका आधार भिन्न भिन्न राज्यों द्वारा प्रदान की गयी भूमि से हो।

2 अपीलीय क्षेत्राधिकार (Appellate Jurisdiction)—अपीलीय क्षेत्राधिकार न्यायालय की वह शक्ति है जिसके अन्तर्गत वह मुकदमे की सुनवाई निम्न न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील के रूप में करती है। न्यायालय के इस क्षेत्राधिकार पर कांग्रेस का पूर्ण नियन्त्रण है अर्थात कांग्रेस न्यायालय के इस क्षेत्र को अधिक या कम कर सकती है या उसे इससे पूर्णत वंचित कर सकती है। इस प्रकार के मुकदमे "विषय की प्रकृति" (Nature of the subject matter being litigated) के कारण उत्पन्न होते हैं। इस क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत न्यायालय मुख्यत दो प्रकार के मुकदमों की सुनवाई करती है, ये हैं—

(i) वे मुकदमे जिनमें संघीय संविधान, संघीय कानून या संघीय सन्धि का कोई मुद्दा या प्रश्न निहित हो।

(ii) वे मुकदमे जिनमें नौसेना या सामुद्रिक व्यवस्था (तटवर्ती क्षेत्राधिकार) सम्बन्धी कोई मुद्दा या प्रश्न निहित हो।

कांग्रेस ने सन् 1925 के अधिनियम द्वारा न्यायालय के जिस अपीलीय क्षेत्राधिकार को निश्चित किया है उसे निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है।

(i) अनिवार्य अपीलीय क्षेत्राधिकार (Compulsory Appellate Jurisdiction)—इस क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत न्यायालय अनिवार्य रूप से निम्न संघीय न्यायालयों अथवा राज्यों के उच्च न्यायालयों अथवा प्रमाणीकरण द्वारा प्रस्तुत अपीलों की सुनवाई करती है। न्यायालय इस प्रकार के मुकदमों की सुनवाई ॥

पदाधिकारियो के नामों पर विचार किया जाता है तथा उन्हे विविध पदो के लिए नामांकित किया जाता है।

## समीक्षा प्रश्न

1 अमरीका की कांग्रेस की शक्तियो का विवेचन कीजिए। उसकी शक्तियों पर क्या सीमायें है ?

2 ब्रिटिश ससद और अमरीकी कांग्रेस की स्थिति एव शक्तियो का तुलनात्मक वर्णन कीजिए।

3 अमरीकी सीनेट के सबशक्तिशाली द्वितीय सदन होने के क्या कारण है ?

4 "अमरीका की सीनेट का वह भाग्य नही होगा जो इगलैण्ड मे लार्ड सभा का हुआ है क्योकि उसकी शक्तियो का दूरगामी प्रभाव है।" इस कथन की समीक्षा कीजिए।

5 ब्रिटिश और अमरीकी सवैधानिक व्यवहार म सबसे महत्त्वपूर्ण अन्तर ब्रिटिश कॉमन सभा और अमरीकी प्रतिनिधि सभा की शक्तियों में अन्तर है।" इस कथन की समीक्षा कीजिए।

6 सयुक्त राज्य अमरीका की प्रतिनिधि सभा एव ब्रिटेन की कॉमन सभा के स्पीकर के चुनाव, शक्तियो एव भूमिका की तुलना कीजिए।

7 ब्रिटिश कामन सभा तथा अमरीकी प्रतिनिधि सभा की समिति प्रणालियो की तुलना कीजिए।

8 अमरीकी विधायी प्रक्रिया का वर्णन कीजिए। ब्रिटिश और अमरीकी विधायी प्रक्रिया मे क्या अन्तर है ?

9 निम्नलिखित पर सक्षिप्त टिप्पणी कीजिए—

(i) लाबीइग (Lobbying)
(ii) पार्क बरल (Park Barrel)
(iii) लाग रोलिंग (Log rolling)
(iv) डिसचार्ज नियम अथवा डिसचार्ज याचिका (Discharge Rule or Discharge Petition)
(v) फिलिबस्टर (Filibuster)
(vi) जरीमण्डरिंग (Gerrymandering)
(vii) सीनटोरियल शिष्टाचार या सीनेट का सौजन्य (Senatorial Courtesy)
(viii) कगारू क्लोजर तथा गिलोटीन।
(ix) फ्लोर लीडर (Floor Leader)
(x) कॉकस (Caucus)

---

(iv) संघीय न्यायालयों को मना किये गये मुकदमे—कुछ मुकदमे ऐसे हैं जिनकी सुनवाई संघीय न्यायालय नहीं कर सकती। उदाहरणतः भिन्न भिन्न राज्यों के नागरिकों के वे दीवानी मुकदमे जिनमे विवाद की राशि 10 000 डालर से कम हो।

संक्षेप मे सर्वोच्च न्यायालय का अपीलीय क्षेत्राधिकार केवल संवैधानिक प्रश्नों तक सीमित है। कुछ प्रश्नों पर उसे अनन्य शक्ति, कुछ मे समवर्ती शक्ति और कुछ मे पूर्णतः मनाही की गयी शक्ति है। कुछ मुकदमों की सुनवाई वह प्रमाणीकरण के आधार पर करती हैं और कुछ की जब वह स्वयं चाहती है।

3 न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति—संविधान सर्वोच्च न्यायालय को स्पष्ट रूप से न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति प्रदान नहीं करता। फिर भी न्यायालय की यह शक्ति संविधान का अभिन्न अंग बन गयी है। इसका मूल कारण यह है कि संविधान अनुच्छेद VI, खण्ड 2 में राष्ट्रीय सर्वोच्चता के जिस सिद्धान्त को स्वीकार करता है, अनुच्छेद III खण्ड 1 में संयुक्त राज्य अमरीका की जिस न्यायिक शक्ति को सर्वोच्च न्यायालय और अन्य निम्न संघीय न्यायालयों में निहित करता है और अनुच्छेद III, खण्ड 2 मे न्यायालयों की जिस न्यायिक शक्ति को संघीय संविधान, संघीय कानूनों और संघीय संधियों के अधीन उत्पन्न होने वाले मुकदमों तक व्याप्त रहता है उनमें ही न्यायालय की न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति निहित है। संघीय संविधान और उसके अनुसार बनाये गये संघीय कानूनों और संघीय संधियों की सर्वोच्चता ही न्यायालय को न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति प्रदान करती है और उसे कांग्रेस के कानूनों या राष्ट्रपति के आदेशों या प्रशासनिक अभिकरणों के नियमों और विनियमों या राज्यों के कानूनों को रद्द करने की शक्ति प्रदान करती है यदि वे संघीय संविधान के विपरीत या विरुद्ध होते हैं। न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति न्यायालय को संविधान का अभिभावक और संरक्षक तथा उसका अंतिम निर्वचक बनाती है। दूसरे, न्यायालय की प्रकृति ही कानूनों की व्याख्या करना तथा शब्दों के अर्थों को स्पष्ट एवं सुनिश्चित करना है। कानूनों की व्याख्या और शब्दों के अर्थों की स्पष्टता और सुनिश्चितता की यह आवश्यकता ही न्यायालय को न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति से विभूषित करती है क्योंकि एक स्वतन्त्र और निष्पक्ष न्यायालय से बढ़कर कोई दूसरा स्वतन्त्र और निष्पक्ष पंच हो नहीं सकता।

4 उद्घोषणा निर्णय (Declaratory Judgments)—अमरीका की सर्वोच्च न्यायालय भारत की सर्वोच्च न्यायालय की भाँति सार्वजनिक महत्व के प्रश्नों पर परामर्श या राय नहीं देती। फिर भी वह 'उद्घोषणा निर्णय' प्रदान करता है। उद्घोषणा निर्णय परामर्श या राय नहीं होता। यह उससे इस दृष्टि से भिन्न होता है कि यह मुकदमे से उत्पन्न होता है और यह उस समय लागू होता है जब भविष्य में मुकदमा न्यायालय के समक्ष पेश किया जाता है।

## अमरीकी संघीय न्यायालयों का संगठन
## (Orgarization of American Federal Courts)

अमरीकी संविधान के अनुच्छेद III, खण्ड 1 के अनुसार "संयुक्त राज्य अमरीका की न्यायिक शक्ति सर्वोच्च न्यायालय और ऐसी निम्न न्यायालयों में निहित होगी जिन्हें काँग्रेस समय-समय पर आदेशित एवं स्थापित करेगी।" दूसरे शब्दों में, सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना करना तो अनिवार्य है परन्तु अन्य निम्न संघीय न्यायालयों की स्थापना करना काँग्रेस की इच्छा पर निर्भर करता है। प्रथम काँग्रेस ने ही सर्वोच्च न्यायालय के अतिरिक्त निम्न संघीय न्यायालयों की स्थापना की थी और तब से अब तक ये संघीय न्याय व्यवस्था के अभिन्न अंग बनी हुई हैं।

वर्तमान समय में अमरीका में दो प्रकार के संघीय न्यायालय हैं। ये हैं (i) संवैधानिक न्यायालय और (ii) विधायी न्यायालय। संवैधानिक न्यायालय वे न्यायालय हैं जिन्हें संविधान के अनुच्छेद III, खण्ड 1 के अनुसार स्थापित किया गया है और जो संयुक्त राज्य अमरीका की न्यायिक शक्ति का उपयोग करती हैं। इस प्रकार के न्यायालयों के प्रमुख उदाहरण हैं सर्वोच्च न्यायालय, 11 अपीलीय न्यायालय, 90 जिला न्यायालय, 1 दावा न्यायालय, 1 सीमा शुल्क न्यायालय, 1 सीमा शुल्क एवं पेटेन्ट अपील न्यायालय आदि। विधायी न्यायालयों को विशिष्ट न्यायालय भी कहते हैं। ये वे न्यायालय हैं जिन्हें काँग्रेस अनुच्छेद I की विधायी शक्ति के अन्तर्गत स्थापित करती है। इन्हें प्रशासन में सहायता के लिए स्थापित किया जाता है। ये संयुक्त राज्य अमरीका की न्यायिक शक्ति का प्रयोग नहीं करती। ये अपनी शक्ति को उन कानूनों से प्राप्त करती हैं जिनके द्वारा उन्हें स्थापित किया जाता है। इस प्रकार की न्यायालयों के प्रमुख उदाहरण हैं 4 क्षेत्रीय न्यायालय, कोलम्बिया जिले का म्यूनिसिपल न्यायालय और सैनिक अपील न्यायालय।

## सर्वोच्च न्यायालय
## (The Supreme Court)

अमरीकी संघीय न्याय व्यवस्था के शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय है। संघीय संविधान, संघीय कानून और संघीय सन्धियों की सर्वोच्चता की रक्षा करना इसका प्रमुख उत्तरदायित्व है अर्थात् संघीय संविधान के अर्थों एवं कानूनों और सन्धियों के सम्बन्ध में उत्पन्न होने वाले विवादों का निर्णय करने की अन्तिम सत्ता सर्वोच्च न्यायालय के पास है।

**संगठन**—सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना सन् 1789 के न्यायिक अधिनियम द्वारा की गयी थी। प्रारम्भ में इसके न्यायाधीशों की कुल संख्या मुख्य न्यायाधीश सहित 6 थी। परन्तु सन् 1869 से अब तक मुख्य न्यायाधीश सहित इसके न्यायाधीशों की कुल संख्या 9 रही है।

स्पष्ट एव सुनिश्चित करके उसने सार्वजनिक नीति का मार्गदर्शन ही नही किया बल्कि निदेशन भी किया है। अतर्निहित शक्तियों के सिद्धान्त के विकास द्वारा जहाँ न्यायालय ने सविधान को समयानुकूल बनाने मे सहायता की है वहाँ उसने सघीय ढाचे को सुदृढ भी किया है और राष्ट्रीय सरकार को शक्तिशाली भी बनाया है। सवैधानिक सीमाओ एव अवरोध और सन्तुलन की व्यवस्था को लागू करके न्याया लय अमरीकी शासनतन्त्र मे एक सन्तुलन चक्र बन गया है।

सर्वोच्च न्यायालय की भूमिका, स्थिति और महत्व को निम्न शीर्षको के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 **सविधान का अभिभावक और सरक्षक**—सर्वोच्च न्यायालय सविधान का अभिभावक और सरक्षक है। न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति द्वारा वह सविधान की सर्वोच्चता की रक्षा करता है। वह काग्रेस के कानूनो, राष्ट्रपति के आदेशो प्रशासन के नियमो और विनियमो तथा राज्यो के कानूनो की समीक्षा करता है और जब कभी वे सविधान के विपरीत होते है तो वह उन्हे रद्द या अवध घोषित कर देता है। सर्वोच्च न्यायालय ही सविधान का अन्तिम निवचक है और वह ही काग्रेस के कानूनो और कार्यपालिका के आदेशो की वैधता अवधता, औचित्य अनौचित्य का निर्धारित करता है। जैसाकि न्यायाधीश ह्यूज ने कहा है कि 'हम अमरीकावासी सविधान के आश्रित शासित होते है परन्तु सविधान वही है जो न्यायाधीश कहते है कि वह क्या है।" न्यायाधीश फ्रेंक फर्टर का मत है कि "सर्वोच्च न्यायालय ही सविधान है।"

2 **सविधान का विकास सविधान की समयानुकूलता एव अन्तर्निहित शक्तियों का सिद्धान्त**—सर्वोच्चता न्यायालय ने सविधान की सर्वोच्च की रक्षा ही नही की बल्कि उसका विकास भी किया है। अन्तर्निहित शक्तियो के सिद्धान्त के विकास द्वारा सर्वोच्च न्यायालय ने सविधान को समयानुकूल बनाया है, उसने औपचारिक सशोधनो के बिना अनौपचारिक सशोधन किये है, उसके कठोर स्वरूप को लचीला बनाया है और राष्ट्रीय सरकार की शक्तियो म वृद्धि की है।

सर्वोच्च न्यायालय ने अन्तर्निहित शक्तियो के सिद्धान्त का विकास सवप्रथम सन् 1819 मे **मैक्कुलक बनाम मैरीलण्ड** के मुकदमे मे किया था जिसमे उसने मेरीलैण्ड विधान सभा के एक कानून को अवैध घोषित किया था और काग्रेस द्वारा निर्मित कानून को उसको प्रदान की गयी शक्तियो के निष्पादन म आवश्यक और उचित बताया था। तत्कालीन मुख्य न्यायाधीश जान मार्शल ने निर्णय घोषित करते हुए कहा था कि "निस्सन्देह सविधान काग्रेस को सघीय रिजर्व बैंक की स्थापना की कोई स्पष्ट शक्ति प्रदान नही करता फिर भी उसे यह शक्ति इसलिए प्राप्त है कि उसको कर लगाने और उसे एकत्रित करने, ऋण लेने और उसको

न्यायाधीशों के वेतन समय-समय पर कांग्रेस के कानून द्वारा निर्धारित किये जाते है। मुख्य न्यायाधीश को अन्य न्यायाधीशों से 500 डालर अधिक मिलते है। न्यायाधीशों के सेवाकाल में उनके वेतनों में कोई कमी नहीं की जा सकती। सेवा-निवृत्त होने के बाद भी वे न्यायाधीश कहलाते है और उन्हें पूरा वेतन प्राप्त होता रहता है। यदि उन्होंने 10 वर्ष या इससे अधिक वर्षों तक संघीय न्यायाधीश के रूप मे कार्य किया होता है। यदि कोई न्यायाधीश त्यागपत्र दे देता है तो उसे ये सुविधायें प्राप्त नही होती।

**कार्य स्थान**—सर्वोच्च न्यायालय ने अपनी पहली दो बैठकें न्यूयार्क में और फिर दो बैठकें फिलाडेल्फिया की थी। वर्तमान समय में उसका न्यायालय कार्यालय वाशिंगटन में स्थित है और न्यायालय उसी में अपनी बैठकें करती है।

**कार्यप्रणाली सत्र, सम्मेलन एवं गणपूर्ति**—सर्वोच्च न्यायालय अपने कार्य को अक्टूबर माह के प्रथम सोमवार को शुरू करती है और अगले वर्ष जून के प्रथम अथवा द्वितीय सप्ताह तक कार्य करती रहती है। आवश्यकता पड़ने पर मुख्य न्यायाधीश न्यायालय का विशेष अधिवेशन बुला सकता है। न्यायालय दो सप्ताह कार्य करती है अर्थात विवादों की सुनवाई करती है और दो सप्ताह अवकाश में रहती है अर्थात विवादों का अध्ययन करती है। न्यायालय सप्ताह में चार दिन—मंगलवार, बुद्धवार, बृहस्पतिवार शुक्रवार—विवादों की सुनवाई करती है, शनिवार को न्यायाधीश आपस में विचार विमर्श करते है और सोमवार को निर्णय घोषित किये जाते है इसलिए सोमवार को 'मत सोमवार" कहते हैं।

न्यायालय की कार्यवाही के लिये 6 न्यायाधीशों की गणपूर्ति आवश्यक है। मुख्य न्यायाधीश न्यायालय का कार्यकारिणी अधिकारी होता है। वह न्यायालय के सभी सत्रों एवं सम्मेलनों की अध्यक्षता करता है तथा आदेशों और निर्णयों की घोषणा करता है। मुख्य न्यायाधीश की ये शक्तियां उसे कोई विशेषाधिकार या विशेष स्थिति प्रदान नही करती। सभी न्यायाधीशों की निर्णय शक्ति समान है। न्यायालय अपने निर्णयों को सर्वसम्मति से भी दे सकती है और बहुमत एवं अल्पमत के रूप में भी दे सकती है। निर्णय देने से पूर्व चार न्यायाधीशों की सहमति होना आवश्यक है। यदि किसी विवाद पर बहुमत प्राप्त नही होता तो उसकी पुनः सुनवाई की जाती है और यदि फिर भी बहुमत प्राप्त नही होता तो निम्न न्यायालय के निर्णय को कायम रखा जाता है।

**रिपोर्टस**—सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों को संयुक्त राज्य रिपोर्ट्स के रूप में प्रकाशित किया जाता है।

**शक्तियां एवं क्षेत्राधिकार (Powers and Jurisdiction)**—संविधान के अनुच्छेद III, खण्ड 2 में सर्वोच्च न्यायालय की शक्तियों एवं क्षेत्राधिकार का विस्तृत वर्णन किया गया है। न्यायालय की शक्तियों एवं क्षेत्राधिकार का अग्र शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

से नागरिकों की रक्षा करता है। नागरिकों के अधिकारों एवं स्वतन्त्रताओं की रक्षा करने के लिए न्यायालय बन्दी प्रत्यक्षीकरण, परमादेश, प्रतिषेध, अधिकार पृच्छा तथा उत्प्रेषण आदि लेख जारी कर सकती है।

5 कांग्रेस का तीसरा सदन—अमरीकी संघीय प्रशासन के अन्य दो अंगों की तुलना में सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय अन्तिम और निर्णायक है। जहाँ कांग्रेस द्वारा पारित अधिनियमों पर राष्ट्रपति अपने निषेधाधिकार का प्रयोग कर सकता है और कांग्रेस राष्ट्रपति के आदेशों पर निषेधाधिकार का प्रयोग कर सकती है वहाँ सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय राष्ट्रपति और कांग्रेस की पकड़ से बाहर हैं। जहाँ न्यायालय कांग्रेस के कानूनों राष्ट्रपति के आदेशों और प्रशासन के नियमों और विनियमों को अवैध घोषित कर रद्द कर सकती है वहाँ वे न्यायालय के निर्णयों को अवैध घोषित नहीं कर सकते। न्यायालय के निर्णय अन्तिम होते हैं और उनके विरुद्ध कोई अपील नहीं हो सकती। न्यायालय के निर्णयों को केवल संवैधानिक संशोधनों द्वारा ही रद्द किया जा सकता है जो एक कठिन कार्य है। इन्हीं अर्थों में सर्वोच्च न्यायालय को कांग्रेस का तीसरा सदन और "उच्च विधान सभा" कहा जाता है।

6 शासनांगों का मार्गदर्शन नीति निर्माण में मार्गदर्शन—सर्वोच्च न्यायालय ने नीति निर्माण में कांग्रेस और कार्यपालिका का मार्गदर्शन किया है। इस कार्य को न्यायालय दो प्रकार से करती है अर्थात् जब वह नीति को विशिष्ट प्रकार के मुकद्दमों में लागू करती है या जब वह यह स्पष्ट करती है कि नीति के अर्थ क्या है। उदाहरणतः जब संविधान की कोई धारा या कानून स्पष्ट है तो न्यायालय नीति का निर्माण नहीं करती, वह केवल उसे लागू करती है। परन्तु जब कानून या नीति अस्पष्ट होती है और न्यायालय यह निर्धारित करती है कि वह क्या है अर्थात् उसके अर्थ क्या है तो उस समय न्यायालय नीति का निर्माण भी करती है और कार्यपालिका और कांग्रेस को वह दिशा भी प्रदान करती है जिस ओर उस नीति या कानून का निर्माण किया जाना चाहिए। इस तरह न्यायालय की संवैधानिक व्याख्या न्यायिक नीति निर्माण का एक तरीका है। जैसाकि न्यायाधीश हाम्स ने कहा है कि 'किसी समय हड़तालों को अवैध ही नहीं बल्कि अपराधिक समझा जाता था परन्तु वही हड़तालें वर्तमान में प्रतिदिन की वैध घटनायें मात्र रह गयी है। हड़तालों के प्रति सामान्य दृष्टिकोण में जो परिवर्तन आया है उसके लिए देश का विधानमण्डल उत्तरदायी नहीं है। 'सर्वोच्च न्यायालय ने इन पुराने कानूनों को नये औद्योगिक जीवन के अर्थों में ग्रहण करके हड़तालों को अब वैध बना डाला है।" न्यायाधीश जैक्सन का भी मत है कि "सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों में तत्कालीन राष्ट्रीय नीति का आभास मिलता है।"

इन्कार नहीं कर सकती । इस क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत न्यायालय के समक्ष मुख्यत निम्न प्रकार के मुकदमे आते हैं—

(a) राज्यों की उच्च न्यायालयों के वे निर्णय जिनमें उन्होंने किसी संघीय कानून या संघीय संधि को अवैध घोषित किया हो ।

(b) राज्यों की उच्च न्यायालयों के वे निर्णय जिनमें उन्होंने राज्य के किसी ऐसे कानून को वैध घोषित किया हो जिस पर संघीय संविधान, संघीय कानून या संघीय संधि के विपरीत होने का आरोप हो ।

(c) संघीय अपीलीय न्यायालयों के वे निर्णय जिनमें उन्होंने राज्य के किसी कानून को संघीय संविधान, संघीय कानून या संघीय संधि के विपरीत घोषित किया हो ।

(d) संघीय जिला न्यायालयों के वे निर्णय जिनमें उन्होंने (दीवानी विवादों में जिसमें संयुक्त राज्य अमरीका अथवा उसका कोई अभिकरण अथवा पदाधिकारी एक पक्ष हो) कांग्रेस के किसी कानून को अवैध घोषित किया हो ।

(e) जिला न्यायालयों के वे विशिष्ट निर्णय जिनमें तीन न्यायाधीशों की गणपूर्ति की आवश्यकता होती है । उदाहरणत असवैधानिकता के आधार पर जब किसी राज्य या संघीय कानून या अन्तर्राज्यीय वाणिज्य आयोग के आदेशों को लागू होने से रोकने के लिए निषेधाज्ञा जारी की गयी हो ।

(ii) विवेकाधिकार अपीलीय क्षेत्राधिकार (Discretionary Appellate Jurisdiction)—यह वह क्षेत्र है जिसमें न्यायालय अपने विवेक द्वारा निर्धारित करती है कि उसे किस प्रकार के मुकदमों की सुनवाई करनी है । दूसरे शब्दों में, राज्यों की उच्च न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध सर्वोच्च न्यायालय उन सभी अपीलों की सुनवाई नहीं करती जिनमें कोई एक पक्ष असन्तुष्ट होता है । न्यायालय प्राय संवैधानिक या राष्ट्रीय दृष्टि से अत्यधिक महत्त्वपूर्ण मुकदमों को ही पुनर्विचार के लिए चुनती है । जिन अपीलों में अर्थात् उत्प्रेषण याचिकाओं (Petitions of Certiorari) में न्यायालय कोई गुण नहीं देखती या जिन पर वह विचार करना नहीं चाहती उनके सम्बन्ध में वह बिना कोई कारण बताये उत्प्रेषण लेख (Writ of Certiorari) जारी करने से इन्कार कर सकती है ।

(iii) समवर्ती अपीलीय क्षेत्राधिकार (Concurrent Appellate Jurisdiction)—कुछ मुकदमे ऐसे हैं जिन पर संघीय और राज्य न्यायालयों दोनों को समवर्ती शक्ति प्राप्त है उदाहरणत भिन्न राज्यों के नागरिकों के वे दीवानी मुकदमे जिनमें विवाद की राशि 10,000 डालर से अधिक हो । नागरिकता की विविधता से उत्पन्न होने वाले विवाद भी इसी क्षेत्र में आते हैं ।

जैसाकि ने डायसी लिखा है कि "वस्तुत अमरीका मे प्रत्येक न्यायाधीश का यह अधिकार ही नही बल्कि कर्त्तव्य भी है कि वह उस विधि या नियम का प्रवय समझे जो सविधान की धाराओ के विपरीत है।"

सविधान सर्वोच्च न्यायालय को स्पष्ट रूप से न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति प्रदान नहीं करता। फिर भी न्यायालय की यह शक्ति सविधान का अभिन्न अग बन गयी है। इसका मूल कारण यह है कि सविधान अनुच्छेद VI, खण्ड 2 मे राष्ट्रीय सर्वोच्चता के जिस सिद्धान्त को स्वीकार करता है। अनुच्छेद III, खण्ड 1 म सयुक्त राज्य अमरीका की जिस न्यायिक शक्ति को सर्वोच्च न्यायालय और अन्य निम्न सघीय न्यायालयो मे निहित करता है और अनुच्छेद III, खण्ड 2 म न्यायालयो की जिस न्यायिक शक्ति को सघीय सविधान, सघीय कानूनो और सघीय सन्धियो के अधीन उत्पन्न होन वाले मुकदमो तक व्याप्त करता है उनम ही न्यायालयो की न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति निहित है। न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के कारण ही न्यायालय काग्रेस के कानूनों या राष्ट्रपति के आदेशो या प्रशासनिक अभिकरणो के नियमो और विनियमो या राज्यो के कानूनो का रद्द करने की शक्ति रखती है। यदि व सघीय सविधान के विपरीत या विरुद्ध हैं। सविधान की इ ही धाराओ न न्यायालय को सविधान का अभिभावक और सरक्षक तथा अन्तिम निवचक बना दिया है।

न्यायालय की प्रकृति ही कानूनो की व्याख्या करना तथा उनके शब्दों के अर्थों को स्पष्ट एव सुनिश्चित करना है। कानूनो की व्याख्या और शब्दो के अर्थो की स्पष्टता और सुनिश्चितता की यह आवश्यकतता न्यायलयो को न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति प्रदान करती है। हैमिल्टन ने ठीक लिखा है कि "कानूनो क सही अर्थ और कायक्षत्र को स्पष्ट और परिभाषित करने वाले न्यायालयों के बिना वे निर्जीव तत्व के समान है।"

न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का प्रयोग—अमरीका म न्यायालयों ने न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का प्रयोग आरम्भ स ही करना शुरू कर दिया था। उदाहरणत 1780 म न्यूजर्सी क उच्च न्यायालय ने राज्य विधान सभा के एक कानून को रद्द करके इस शक्ति का प्रयोग किया था। उसके बाद वर्ष बाद रोड्स आइलैण्ड क उच्च न्यायालय न ट्रेवट बनाम वीडन (Travett Vs Weeden) क मुकदम म इस शक्ति का प्रयोग किया था। उत्तरी कैरोलीना और विर्जिनिया क उच्च न्यायालयो न भी इस शक्ति का प्रयोग किया था।

सर्वोच्च न्यायालय ने न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का प्रयोग सबप्रथम 1803 मे मार्बरी बनाम मैडीसन के मुकदमे मे किया था। इस मुकदमे म सर्वोच्च न्यायालय न काग्रेस द्वारा 1789 म पारित न्यायिक अधिनियम के खण्ड 13 को

5 प्रशासनिक कार्य—सर्वोच्च न्यायालय अनेक प्रकार के प्रशासनिक कार्यों की व्यवस्था करती है। उदाहरणत न्यायालय "गृह व्यवस्था" सम्बन्धी कार्यों को सम्पन्न करती है, न्यायालय के न्यून पदाधिकारियों को नियुक्त करती है तथा उनके कार्यों का निरीक्षण करती है। न्यायालय प्रशासनिक पदाधिकारी की सहायता से निम्न संघीय न्यायालयों के प्रशासन का निरीक्षण करती है। न्यायालय प्रक्रिया सम्बन्धी नियमों का निर्माण करती है। न्यायालय के प्रशासनिक कार्यों के अन्य उदाहरण हैं भू सम्पत्ति का प्रशासन करना दिवालियेपन की स्थिति में रिसीवर नियुक्त करना, लाइसेन्स जारी करना, विवाह करना, विदेशियों को नागरिकता प्रदान करना, आदि।

## सर्वोच्च न्यायालय की भूमिका, स्थिति एवं महत्त्व
## (Role, Position and Importance of the Supreme Court)

सर्वोच्च न्यायालय अपनी रचना में अमरीकी शासन के अन्य दो अंगों (कांग्रेस और राष्ट्रपति) की तुलना में एक निर्बल संस्था है। संवैधानिक दृष्टि से कांग्रेस सर्वोच्च न्यायालय को घुटने टेकने के लिए बाध्य कर सकती है। मुकदमों की सुनवाई और निर्णय देने के अतिरिक्त न्यायालय का कोई अन्य काम या शक्ति नहीं। उसका अपीलीय क्षेत्राधिकार पूर्णत कांग्रेस पर निर्भर करता है। वह अपने आदेशों को स्वयं लागू नहीं कर सकती। उसके निर्णय कार्यपालिका द्वारा लागू किए जाते हैं। जैक्सन ने एक बार व्यंग्य से कहा था कि 'जॉन मार्शल ने अपना निर्णय दे दिया है, अब वे उसे लागू भी तो करें।" न्यायाधीश अपनी नियुक्ति के लिए राष्ट्रपति और कांग्रेस पर निर्भर करते हैं, कांग्रेस उनकी संख्या अधिक और कम कर सकती है, कांग्रेस उनके वेतनों तथा सेवानिवृत्ति की सुविधाओं का निर्धारित करती है; कांग्रेस उन्हें महाभियोग द्वारा हटा सकती है, संवैधानिक संशोधनों के माध्यम से न्यायालय के निर्णयों को रद्द किया जा सकता है और ऐसा चार बार किया जा चुका है। उदाहरणत 11वां, 14वां, 16वां और 21वां संवैधानिक संशोधन न्यायालय द्वारा दिये गये निर्णयों को रद्द करने के लिए ही पारित किये गये थे। इस पर भी सर्वोच्च न्यायालय की स्थिति श्रेष्ठ है और संवैधानिक सत्ता के स्रोत के रूप में उसने वास्तविक सर्वोच्चता प्राप्त कर ली है।

सर्वोच्च न्यायालय ने अपनी श्रेष्ठ स्थिति का स्वयं निर्माण किया है। उसने स्वयं अपने आपको बनाया है। उसने स्वयं अपनी भूमिका और क्षेत्र को निर्धारित किया है। सन् 1803 में मार्बरी बनाम मेडीसन के मुकदमे में एक बार न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का प्रयोग कर लेने के बाद वह संविधान का अभिभावक और संरक्षक तथा नागरिक अधिकारों का रक्षक बन गया है। वह संविधान का अन्तिम निर्णायक है, संविधान की धाराओं की व्याख्या करके और उनके अर्थों को

अमरीका मे न्यायिक पुनरावलोकन की विशेषता यह है कि वह केवल संवैधानिकता द्वारा निश्चित नही होता बल्कि 14वें संशोधन की "कानून की उचित प्रक्रिया" (Due process of Law) और "कानून के समान संरक्षण" की व्यवस्थाओ द्वारा निर्धारित होता है अर्थात् अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय कानूनो को केवल इस कारण असवैधानिक घोषित नही करती कि वे संविधान की धाराओ के विपरीत है या उसकी उलघना करते है या उसके द्वारा लगायी गया सीमाओ का अतिक्रमण करते है बल्कि उसने कानूनो को इस कारण भी असवैधानिक घोषित किया है कि वे "बुरे" कानून है। दूसरे शब्दो, मे अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय ने कानूनों की सवैधानिकता निश्चित करते समय उनमे सन्निहित नीति, भावो और उद्देश्यो पर भी विचार किया है और यदि वे सामाजिक या सावजनिक नैतिकता, प्राकृतिक न्याय, न्याय की भावना और सम व्यवहार (Equity) के विरुद्ध प्रतीत हुए है तो उसने उन्हें भी असवैधानिक घोषित किया है। सक्षेप म, 14वें सशोधन की "कानून की उचित प्रक्रिया" की व्यवस्था न्यायालय को "विवेकाधिकार" प्रदान करती है।

न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के प्रयोग द्वारा सर्वोच्च न्यायालय ने सविधान को समयानुकूल बनाया है, उसके कठोर स्वरूप को लचीला बनाया है, अन्तर्निहित शक्तियो के सिद्धान्त का विकास कर कानून की सूखी हड्डियों को मास चढाया है, राष्ट्रीय सरकार को शक्तिशाली बनाया है। वस्तुत न्यायालय ने न्यायिक पुनरावलोकन द्वारा सामान्य कल्याण धारा, वाणिज्य धारा, 'आवश्यक और उचित' धारा की ऐसी व्यापक व्याख्यायें की है कि अमरीकी शासन व्यवस्था का सघीय ढाचा अपने मूल रूप से भिन्न हो गया है अर्थात सविधान निर्माताओ ने जिस राष्ट्रीय सरकार को एक निबल सरकार के रूप म रचित किया था वह न्यायालय की व्याख्याओ द्वारा शक्तिशाली बन गयी है।

निस्सन्देह न्यायालय ने कभी कभी ऐसे भी निर्णय दिये है जैसाकि ड्रेड स्कॉट बनाम सैण्डफोड के मुकदमे म और राष्ट्रपति रूजवेल्ट के न्यू डील विधेयकों के सम्बन्ध म जिनमे न्यायालय अनुदारवाद एव प्रतिक्रियावाद का गढ प्रतीत हुआ है परन्तु 1937 के बाद उसके दृष्टिकोण म परिवतन आया और उसने वेगनर श्रम सम्बन्धी जस सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी अधिनियमो की वैधता को स्वीकार कर लिया।

द्वितीय युद्ध के दौरान राष्ट्रीय सरकार ने वाणिज्य, टैक्स, व्यय और वैदेशिक सम्बन्धो के क्षेत्र म जिन व्यापक शक्तियों को प्राप्त किया, न्यायालय ने उन्हे अवैध घोषित नही किया। सन् 1954 मे अर्ल वारन (Earl Warren) न्यायालय ने सावजनिक स्कूलों म जातीय आधार पर पृथक करने वाले कानून को अवैध घोषित कर दिया। वस्तुत वारन न्यायालय ने अधिकार पत्र को सुस्पष्ट कर दिया

अदायगी करने तथा अन्तर्राज्यीय वाणिज्य का नियमित करने की शक्ति के निष्पादन के लिये आवश्यक और उचित है। उस समय से लेकर अब तक सर्वोच्च न्यायालय ने अन्तर्निहित शक्तियों का इतना अधिक विस्तार किया है अर्थात् न्यायालय ने "सामान्य कल्याण धारा", "वाणिज्य धारा" और "आवश्यक और उचित धारा" की इतनी अधिक व्याख्या की है कि इन व्याख्याओं के कारण राष्ट्रीय सरकार, जिसे संविधान निर्माताओं ने एक निर्बल सरकार के रूप में निर्मित किया था, एक शक्तिशाली सरकार बन गयी है और संविधान जिसे 18वीं शताब्दी के कृषि प्रधान समाज की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए बनाया गया था वह 20वीं शताब्दी के औद्योगिक, तकनीकी, सैनिक और अणु-युग के समाज की आवश्यकताओं को पूरा कर रहा है। ह्वीयर ने ठीक कहा है कि "संविधान को नवीन समाज की आवश्यकताओं के अनुरूप ढालना न्यायालय का ही कार्य रहा है।" जेम्स एम बैंक ने भी कहा है कि सर्वोच्च न्यायालय "सतत संविधान सभा" है।

3 शासन के संघीय स्वरूप की स्थिरता—न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के प्रयोग और अन्तर्निहित शक्तियों के सिद्धान्त के विकास द्वारा सर्वोच्च न्यायालय ने अमरीकी शासन व्यवस्था के संघीय स्वरूप को स्थिर एवं सुदृढ बनाया है। यदि उसने इन शक्तियों का प्रयोग न किया होता तो संघ 'बालू का ढेर मात्र" बन कर रह गया होता और वह नष्ट हो जाता। जैसाकि मुनरो ने कहा कि "न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के अभाव में अमरीकी संवैधानिक व्यवस्था 50 परस्पर विरोधी सार्वभौम राज्यों की विरूपता होती।" न्यायालय ने राज्यों की शक्तियों पर नियन्त्रण लगा कर संघ को सुदृढ किया है। जैसाकि फाइनर ने कहा है कि "न्यायिक पुनरावलोकन ऐसा सीमेन्ट है जिसने संघीय ढाचे को मजबूती से स्थिर किया है।" न्यायालय ने "संवैधानिक निषेधाज्ञाओं" को लागू करके और अवरोध एवं सन्तुलन की व्यवस्था को बनाये रखकर एक सन्तुलन चक्र के रूप में कार्य किया है।

4 नागरिक अधिकारों की रक्षा—सर्वोच्च न्यायालय ने नागरिकों के मूल अधिकारों और स्वतन्त्रताओं की रक्षा एक सतर्क प्रहरी के रूप में की है। जैसाकि वुडरो विल्सन ने कहा है कि 'सर्वोच्च न्यायालय व्यक्तिगत अधिकारों और सरकार के विशेषाधिकारों का प्रमुख रक्षक है।" जब कभी कार्यपालिका आदेश या कांग्रेस के कानून संविधान की उल्लंघना करते हैं या संविधान द्वारा लगायी गयी सीमाओं का अतिक्रमण करते हैं तो न्यायालय उन्हें अवैध घोषित कर प्रभावहीन बना देती है। इस तरह न्यायालय संवैधानिक सीमाओं को लागू करती है और कार्यपालिका निरंकुशता और विधायी अत्याचार

दायित्व को प्रोत्साहन मिलता है तथा राजनीतिक लक्ष्य की प्राप्ति अनिश्चित हो जाती है। यही कारण है कि अमरीका मे राजनीतिक उद्देश्य निश्चित नहीं किये जा सकने, न तो राजनीतिज्ञ ही अपनी सुधार योजनाओ मे स्वतन्त्र हैं और न जनता ही उसकी स्वामिनी है।"

(ii) प्रगतिशील एव लोकतान्त्रिक नीतियो के विरुद्ध—समाज म मूलभूत परिवतन करने के लिए उग्र सुधारो की आवश्यकता होती है, जिन्हें रूढ़िवादी, कुलीन या उच्च वग के लाग स्वीकार नही करत। वे इन नीतियो की कार्यान्विति म बाधा प्रस्तुत करते हैं क्योकि न्यायाधीश प्राय उच्च एव कुलीन वग से सम्बन्धित होते है इसलिए उनका दृष्टिकोण प्राय उसी वग के हितो की रक्षा करना होता है। डी टॉकविल ने एक बार कहा था कि "यदि अमरीका मे कहीं कुलीन तन्त्र निवास करता है तो वह न्यायालय मे है।" अमरीकी न्यायालय का अनुदार वादी एव रूढ़िवादी दृष्टिकोण इन उदाहरणो से स्पष्ट होता है। सन् 1857 म ड्रेड स्कॉट बनाम स्टेनफोर्ड के मुकदमे में दासता का समथन किया। सन 1887 से 1937 तक सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश अहस्तक्षेप की नीति (Policy of Laissez Faire) से प्रभावित थे। अत उन्होने ऐसे कानूनो को भी रद्द कर दिया जिनका उद्देश्य सामाजिक और आर्थिक सुधार करना था। न्यायालय ने राष्ट्रपति रूजवेल्ट के न्यू डील विधेयको को रद्द कर दिया यद्यपि इन विधेयको का उद्देश्य आर्थिक मदी स उत्पन्न स्थिति का सामना करना, कृषि का समायोजन करना तथा आर्थिक पुनरुद्धार करना था।

(iii) न्यायालय के निर्णयो मे एकरूपता का अभाव—न्यायालय के निर्णयो मे स्थिरता एव एकरूपता का अभाव होता है। इसके निर्णय कभी अनुदार भावनाओ से प्रेरित होते है और कभी उदार भावनाओ से, इसका दृष्टिकोण कभी सघ और कभी एकको के पक्ष में होता है, यह कभी सामूहिक एव सामाजिक हितों का समर्थन करता है तो कभी निजी हितो का। न्यायाधीशो का निजी राजनीतिक दर्शन भी कभी कभी उनके निर्णयो पर प्रभावी होता है। निर्णयो की परिवतन शीलता ही न्याय की अनिश्चितता को जन्म देती है।

(iv) व्यवस्थापिका के कार्यों को ग्रहण करना—न्यायालय ने न्याय के मौलिक काय को छोड कर व्यवस्थापिका के विधायी कार्यों को अपना लिया है। उदाहरणात न्यायालय कानूनो की वैधता और अवैधता को ही निश्चित नही करता वल्कि उनके औचित्य और अनौचित्य को भी निर्धारित करता है। जसाकि ऑगन ने कहा है कि सर्वोच्च न्यायालय कायपालिका और व्यवस्थापिका के कार्यों को नियमित करने वाला तृतीय सदन बन गया है।" लॉस्की का मत है कि "अमरीका में न्यायिक पुनरावलोकन और सवैधानिक सशोधन के सयोग (सम्मिलन) से जो जटिल प्रक्रिया उत्पन्न हुई है उस पर कोई भी सकारात्मक राज्य निर्भर नहीं कर

## न्यायिक पुनरावलोकन
## (Judicial Review)

**अर्थ एव प्रकृति**—न्यायालय की प्रकृति और स्वभाव ही कानूनो के अर्थो को स्पष्ट करना तथा उनकी व्याख्या करना है। सघीय व्यवस्था म, जहा सविधान सर्वोच्च विधि होता है न्यायालय कानूनो की वैधता और अवैधता को भी निर्धारित करता है। इस तरह जब न्यायालय विधान मण्डल द्वारा पास किये गये किसी कानून को या उसके अन्तर्गत कार्यपालिका द्वारा दिये गये आदेशो या जारी किये गये नियमो और विनियमो की समीक्षा कर उनकी वैधता और अवैधता को निर्धारित करता है तो न्यायालय की इस शक्ति को न्यायिक पुनरावलोकन कहते है। जैसाकि कार्विन ने कहा है कि "न्यायिक पुनरावलोकन न्यायालयो की वह शक्ति है जो उन्हें अपने सामान्य क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत आने वाले विधायी कार्यों की सवधानिकता पर निर्णय देने की शक्ति प्रदान करती है और यदि वे उन्हे असवधानिक पाती है तो वे उन्हें लागू करने से इन्कार कर सकती है।"

किसी न्यायालय की शक्ति और महत्त्व इस बात पर निर्भर करता है कि उसे न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति प्राप्त है या नही और यदि है तो उसकी मात्रा क्या है? वस्तुत न्यायालय न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के आधार पर ही सविधान की सर्वोच्चता की रक्षा कर सकती है, व्यवस्थापिका और कार्यपालिका पर नियन्त्रण रख सकती है, उनके अधिकार क्षेत्र की सीमाओं को निश्चित कर सकती है, सवैधानिक निषेधाज्ञाओ को लागू कर सकती है और कार्यपालिका निरकुशता और विधायी अत्याचार से नागरिक अधिकारो और स्वतन्त्रताओ की रक्षा कर सकती है। न्यायिक पुनरावलोकन के अभाव म न्यायालय इन महत्त्वपूर्ण कार्यों को सम्पन्न नही कर सकती।

**अमरीका में न्यायिक पुनरावलोकन का सवैधानिक आधार**—अमरीका म न्यायिक पुनरावलोकन के सवैधानिक आधार के सम्बन्ध म दो प्रकार के विचार पाये जाते है। एक विचार भूतपूर्व राष्ट्रपति जैक्सन जैसे लेखको का है जिनकी मान्यता है कि न्यायालयो को न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति नही। उनका मत है कि सविधान प्रशासन के तीनो अगो को एक-दूसरे से पूर्णत स्वतन्त्र रखता है और न्यायालयो द्वारा न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का प्रयोग न केवल शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त की उल्लघना है बल्कि सविधान निर्माताओ की इच्छाओ का भी निरादर है। दूसरा विचार हैमिल्टन, चार्ल्स बीयर्ड, कार्विन जैसे सविधान निर्माताओ एव विचारको का है, जिनका मत है कि न्यायालयो की न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति सविधानिक धाराओ में ही अन्तर्निहित है। यह अमरीकी राजनीतिक जीवन का एक निश्चित तथ्य (fait accompli) बन गया है।

की वैधता को स्वीकार किया है तथा समाज और व्यक्ति के अधिकारों में रेखायें खींचते हुए समाज की ओर झुकाव रखा है। उदाहरणत न्यायालय ने बेनगर श्रम सम्बन्धी जैसे सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी अधिनियमों की वैधता को स्वीकार किया, द्वितीय महायुद्ध के दौरान राष्ट्रीय सरकार ने वाणिज्य टैक्स, व्यय और वैदेशिक सम्बन्धों के क्षेत्र में जिन व्यापक शक्तियों को प्राप्त किया, न्यायालय ने उन्हें अवैध घोषित नहीं किया, 19‘4 में सार्वजनिक स्कूलों में जातीय आधार पर पृथक करने वाले कानून को अवैध घोषित किया, आदि। इस तरह न्यायालय का दृष्टिकोण वर्तमान में अहस्तक्षेप की नीति से प्रभावित नहीं, सामाजिक दृष्टिकोण से प्रभावित है। अतः न्यायालय को वर्तमान समय में कुलीनतन्त्र या अनुदारवाद का गढ़ नहीं कहा जा सकता है।

## अन्तर्निहित शक्तियों का सिद्धान्त
## (Doctrine of Implied Powers)

**अर्थ एवं प्रकृति**–कोई भी संविधान अपने पूर्णता का दावा नहीं कर सकता। समय, परिस्थिति और आवश्यकतानुसार उसमें परिवर्तन एवं संशोधन होता रहता है। न्यायालय भी अपनी व्याख्याओं द्वारा उसका निरन्तर विकास करता रहता है। संविधान की अनेक धारायें अस्पष्ट होती हैं अथवा उनके अनेक अर्थ निकलते हैं। इन अस्पष्ट धाराओं की स्पष्ट व्याख्या करने एवं उनके अभिप्रायों का सुनिश्चित करने के लिए न्यायालय का सहारा लेना पड़ता है। अतः न्यायालय संविधान में वर्णित धाराओं एवं शब्दों की व्याख्या करते समय जिन विषयों को उनसे निकालती है या जिन्हें वह उनके अन्तर्गत स्वीकार करती है या जिन्हें वह उनके निष्पादन (कार्यान्विति) के लिए 'आवश्यक एवं उचित' समझती है उन्हें अन्तर्निहित शक्तियाँ कहते हैं, क्योंकि इन्हें प्रदान की गई शक्तियों को लागू या पूरा करने के लिए आवश्यक और उचित समझा जाता है अतः इन्हें पूरक शक्तियाँ भी कहा जाता है।

अन्तर्निहित शक्तियाँ वे शक्तियाँ हैं जिन्हें संविधान द्वारा खुले रूप में प्रदान नहीं किया जाता बल्कि जिन्हें न्यायालय की व्याख्याओं द्वारा प्रदान किया जाता है। ये वे शक्तियाँ हैं जिन्हें मानव की साधारण आँखें संविधान में देख, पढ़ या ढूँढ नहीं सकतीं बल्कि जिन्हें न्यायालय की आँखें देख, पढ़ या ढूँढ सकती हैं। जैसाकि किसी लेखक ने कहा है कि "ये वे शक्तियाँ है जिन्हें संविधान ने कांग्रेस को निहितार्थों (आशय–by implication) में प्रदान किया है। इस अभिव्यक्त की गयी शक्तियों से प्रासंगिक रूप में निकाला गया है। मूल दस्तावेज (संविधान) की शैली को बदला नहीं गया परन्तु नवीन परिस्थितियों का सामना करने के लिए उसका विस्तार किया गया है।' संक्षेप में अन्तर्निहित शक्तियों का निर्धारण कांग्रेस नहीं करती बल्कि न्यायालय करता है।

इस आधार पर अवैध घोषित कर रद्द कर दिया था कि काग्रेस अधिनियम द्वारा न्यायालय के प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार मे विस्तार नहीं कर सकती थी जिसे सविधान अनुच्छेद III, खण्ड 2 मे स्वय निश्चित करता है । अर्थात् काग्रेस अधिनियम द्वारा न्यायालय को परमादेश लेख जारी करने का अधिकार प्रदान कर उसके प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार म विस्तार नही कर सकती । मार्शल ने इस मुकदमे म जिन तथ्यो को स्थापित किया उनमे मुख्य निम्न है—

(i) सविधान एक लिखित प्रलेख है जिसमें शासन की शक्तियो को निश्चित एव सीमित किया गया है ।

(ii) सविधान एक मौलिक कानून है जो काग्रेस द्वारा पारित कानूनो से उच्च एव श्रेष्ठ है ।

(iii) सर्वोच्च न्यायालय का यह अधिकार ही नहीं बल्कि कर्त्तव्य भी है कि वह सविधान की व्याख्या करे और उसे साधारण कानूनों मे प्राथमिकता दे ।

(iv) सविधान न्यायालयो को आदेश देता है कि वे काग्रेस के उन्ही कानूनो को देश के सर्वोच्च कानून के रूप में लागू करें जो सविधान के अनुसार हैं ।

(v) किसी कानून को देश के कानून के रूप मे लागू करने से पूर्व न्यायालयो को इस बात को निश्चित करना चाहिए कि वह सविधान के अनुसार है या कि नही । यदि वह कानून सविधान के अनुसार नही तो वह उसे लागू करने से इन्कार कर सकती है ।

सक्षेप म, उक्त निर्णय मे जॉन मार्शल का मत था कि "न्यायालयो का यह कर्त्तव्य है कि वे बतायें कि कानून क्या है और उसके अर्थ क्या है ? यदि दो कानूनो मे कोई सघर्ष है तो वे निर्धारित करती है कि कौन-सा कानून अमुक मुकदमे मे लागू होता है और कौन-सा नहीं, वे ही निर्धारित करती है कि कौन-सा कानून, आदेश, नियम या विनिमय सवैधानिक धाराओ के विपरीत है या नहीं ।

सन 1810 म फ्लेचर बनाम पक के मुकदमे म सर्वोच्च न्यायालय ने पहली बार राज्य विधान सभा के एक कानून को अवैध घोषित किया था । सन् 1857 मे ड्रेड स्टॉक बनाम सण्डफोर्ड क मुकदमे म सर्वोच्च न्यायालय ने मार्बरी बनाम मैडीसन म स्थापित न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति की पुष्टि की थी । तब से अब तक अमरीकी न्यायालयो ने न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का निरन्तर प्रयोग किया है । सर्वोच्च न्यायालय ने काग्रेस द्वारा पारित 81 और राज्य विधान सभाओ द्वारा पारित 300 स अधिक कानूनों को अवैध घोषित किया है ।

**न्यायिक पुनरावलोकन की प्रकृति और क्षेत्र**—अमरीका म न्यायिक पुनरावलोकन का क्षेत्र अत्यधिक व्यापक और विस्तृत है । यह काग्रेस के कानूनो, राष्ट्रपति के आदेशों, प्रशासनिक विभागो के नियमों, विनियमो, राज्यों के सविधानो राज्यों की विधान सभाओ के कानूनो आदि सब पर लागू होता है ।

सर्वोच्च न्यायालय ने अपने बाद के निर्णयों में इन शक्तियों का विस्तार किया है, राष्ट्रीय सरकार को शक्तिशाली बनाया है, संविधान का विकास किया है, औपचारिक संशोधनों के बिना उसमें संशोधन किये हैं, उसे समयानुकूल बनाया है तथा उसके कठोर स्वरूप को लचीला बनाया है।

मैक्कुलोच बनाम मेरीलैण्ड के मुकदमे में निर्णय देते हुए मुख्य न्यायाधीश मार्शल ने कहा कि निस्सन्देह संविधान कांग्रेस को संघीय रिजर्व बैंक की स्थापना की कोई स्पष्ट शक्ति प्रदान नहीं करता फिर भी उसे यह शक्ति इसलिए प्राप्त है कि उसकी कर लगाने और उसे एकत्रित करने, ऋण लेने और उसकी अदायगी करने तथा अन्तर्राज्यीय वाणिज्य को नियमित करने की शक्ति के निष्पादन के लिए, "आवश्यक और उचित है।" मुख्य न्यायाधीश के शब्दों में, "यदि उद्देश्य न्यायोचित है, यदि वह संविधान के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत है और उस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए अपनाये गये सभी साधन उचित हैं, यदि उन्हें निषिद्ध नहीं किया गया और वे संविधान की शब्दावली और भावना के अनुकूल हैं तो वे सब संवैधानिक हैं।" मेरीलैण्ड बैंक पर शुल्क नहीं लगा सकता क्योंकि राज्य के शुल्क लगाने की शक्ति का इस तरह का प्रयोग संघीय सरकार को प्रदान किये गये विषयों पर उसकी सर्वोच्चता को धमकी देता है। "सामान्य सरकार (राष्ट्रीय सरकार) में निहित शक्तियों के निष्पादन के लिए कांग्रेस द्वारा पारित संवैधानिक कानूनों को लागू करने में राज्यों को देरी करने, बाधा डालने, भार डालने या किसी प्रकार से नियन्त्रित करने की कोई शक्ति नहीं।"

स्रोत—अन्तर्निहित शक्तियों के सिद्धान्त के विकास के लिए संविधान की धाराओं का सहारा लिया गया है उनमें प्रमुख निम्न हैं—

(1) सामान्य कल्याण धारा—(अनुच्छेद I, खण्ड 8 पैरा 1) संविधान कांग्रेस को सामान्य कल्याण की कोई सामान्य शक्ति प्रदान नहीं करता। संविधान सामान्य कल्याण की शक्ति को उसकी कर लगाने, उसे एकत्रित करने तथा व्यय करने की शक्ति के साथ अभिन्न रूप से सम्बद्ध कर देता है। कांग्रेस सामान्य कल्याण के लिए प्रतिवर्ष लाखों डालर की जो आर्थिक सहायता प्रदान करती है उसके अन्तर्गत उसने जिन क्षेत्रों में कानून निर्माण की शक्ति प्राप्त कर ली है उनमें मुख्य ये हैं—कृषि, शिक्षा और व्यापार सहायता, सामाजिक सुरक्षा, जन रोजगार व्यवस्था, बेकारी की स्थिति में आर्थिक सहायता वृद्धावस्था पेन्शन, कम कीमत के मकानों का बढ़ाव। खाद्यान्नों के मूल्यों को निर्धारित करना, आदि। कांग्रेस जब राज्य सरकारों को सहायता अनुदान (Grants in aid) के रूप में राशि प्रदान करती है तो वह कुछ शर्तों एवं मापदण्डों का निर्धारित कर देती है तथा उनके अनुपालन के लिए कुछ निर्देश देती है तथा उनकी देख रेख के लिए व्यवस्था करती है। संक्षेप में, कर लगाने, उसे एकत्रित करने तथा व्यय करने की शक्ति ने कांग्रेस को ऐसी "पुलिस शक्तियाँ" प्रदान कर दी हैं कि वह सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण के नाम पर व्यक्तियों और सम्पत्ति को नियमित कर सकती है।

है, भाषण और प्रेस की स्वतन्त्रता के अर्थों का विस्तार किया है, और निर्वाचन क्षेत्रों में समानता स्थापित करने की कोशिश की है। मुख्य न्यायाधीश बर्जर के न्यायालय ने समाज और व्यक्ति के अधिकारों में रेखायें खींचते हुए समाज की ओर झुकाव रखा है।

**मूल्यांकन न्यायिक पुनरावलोकन के पक्ष और विपक्ष में तर्क**—न्यायिक पुनरावलोकन के सम्बन्ध में दो प्रकार के विचार व्यक्त किये गये हैं। एक विचार इसके आलोचकों का है जिनका कहना है कि इससे "न्यायिक निरंकुशता एवं न्यायिक अत्याचार" का जन्म होता है, "प्रगतिशील एवं लोक कल्याणकारी नीतियों" को आघात पहुंचता है, "प्रतिक्रियावादी तत्वों को बढ़ावा मिलता है, व्यवस्थापिका और न्यायपालिका में अनावश्यक टकराव की स्थिति पैदा हो जाती है और न्यायपालिका का विधान मण्डल की सर्वोच्च स्वामिनी या विधान मण्डल का परम सदन या तीसरा सदन बनने का अवसर मिलता है। संक्षेप में, न्यायिक पुनरावलोकन से सरकार के उस अंग को (न्यायपालिका को) लोगों की इच्छा पर निर्णय देने का अवसर मिलता है जो उसकी अभिव्यक्ति नहीं करती। दूसरा विचार न्यायिक पुनरावलोकन के समर्थकों का है जिनका कहना है कि स्वतन्त्र एवं प्रजातान्त्रिक राजनीतिक संस्थाओं के लिए, नागरिकों के मूल अधिकारों की कार्यपालिका निरंकुशता और व्यवस्थापिका के अत्याचार से रक्षा के लिए तथा संविधान को अस्थायी संसदीय बहुमत की कठपुतली बनने से रोकने के लिए इसकी आवश्यकता है।

**विपक्ष में तर्क**—न्यायिक पुनरावलोकन की जिन आधारों पर आलोचना की जाती है उनमें प्रमुख निम्न है—

(i) **न्यायालय जन इच्छा को अभिव्यक्त नहीं करता**—प्रजातन्त्र में जन इच्छा को अभिव्यक्त करने वाली संस्था कांग्रेस है सर्वोच्च न्यायालय नहीं। इसलिए कानून निर्माण के क्षेत्र में अन्तिम निर्णय व्यवस्थापिका का होना चाहिए न्यायपालिका का नहीं न्यायपालिका जन इच्छा की रक्षा कर सकती है उसे अभिव्यक्त नहीं कर सकती। न्यायपालिका का अधिकार कानूनों की वैधानिक समीक्षा तक सीमित होना चाहिए उनके औचित्य अनौचित्य को निर्धारित करने की क्षमता उसके पास नहीं होनी चाहिए। जब न्यायिक पुनरावलोकन की असीमित शक्ति द्वारा न्यायालय की प्रवृत्ति विधान के कार्यों को अपनाने की बन जाती है तो वहां उसका हस्तक्षेप अनुचित हो जाता है। जहां न्यायिक पुनरावलोकन का डण्डा सदा विद्यमान रहता है वहां न तो राजनीतिज्ञ अपनी सुधार या विकासवादी योजनाओं को कार्यान्वित करने में अपने आपको स्वतन्त्र समझते हैं और न ही जनता अपने-आपको अपनी विधान सभाओं और उसके प्रतिनिधियों की स्वामिनी समझती है। इस तरह लोक कल्याणकारी नीतियों को कार्यान्वित करना कठिन हो जाता है। जैसाकि ब्रोगन ने लिखा है कि 'इससे कानून निर्माण में असावधानी और अनुत्तर-

(iv) **डाकघरों एवं डाक सड़कों की स्थापना सम्बन्धी धारा**—(अनुच्छेद I, खण्ड 8, परा 7) संविधान कांग्रेस को डाकघरों एवं डाक सड़कों की स्थापना की शक्ति प्रदान करता है। उसने इस शक्ति के अन्तर्गत जिन शक्तियों को प्राप्त कर लिया है वे हैं—रेल-रोड, स्टीमशिप, वायुयान, सड़क निर्माण, राजद्रोहात्मक तथा धोखा देने वाली सामग्री को डाक से बाहर निकालना, आदि। यह धारा अब अनावश्यक हो गयी है क्योंकि इसके अन्तर्गत उपयोग की जाने वाली शक्तियों का प्रयोग वह अब सामान्य कल्याण और वाणिज्य धाराओं के अन्तर्गत करती है।

(v) **विज्ञान और कला धारा**—(अनुच्छेद I, खण्ड 8, पैरा 8) संविधान कांग्रेस को विज्ञान और कला को बढ़ावा देने की शक्ति प्रदान करता है। इस धारा के अन्तर्गत कांग्रेस ने लेखकों संगीतज्ञों और कलाकारों के स्वामित्व के अधिकार (कॉपीराइट प्रकाशनाधिकार) सम्बन्धी कानूनों और आविष्कारों के एकस्व अधिकार (पेटेन्ट–Patent) सम्बन्धी कानूनों के निर्माण की शक्ति प्राप्त कर ली है।

(vi) **सेनाओं के निर्माण एवं भरण पोषण सम्बन्धी धारा**—(अनुच्छेद I, खण्ड 8, पैरा 12) संविधान कांग्रेस को सेनाओं के निर्माण एवं उनके भरण पोषण अर्थात सामग्री जुटाने की शक्ति प्रदान करता है। इस धारा ने विदेश सम्बन्धों को निर्धारित करने की शक्ति के साथ मिलकर कांग्रेस को ऐसी शक्ति प्रदान कर दी है जो शेष संविधान उसे प्रदान नहीं करता। इसके अन्तर्गत कांग्रेस ने शांतिकाल में भी सेनाओं के निर्माण के लिए व्यक्तियों की भरती एवं शस्त्र और अन्य सामग्री जुटाने, उच्चतम मूल्यों को निर्धारित करने, सम्पत्ति का अधिग्रहण करने, सामग्री को वितरित करने एवं उसका राशन करने सभी वस्तुओं के उत्पादन, वितरण और उपभोग का नियमन करने आदि सम्बन्धी शक्तियां प्राप्त कर ली हैं। इस शक्ति के अन्तर्गत ही कांग्रेस ने 1946 में अणु शक्ति आयोग (Atomic Energy Commission) की स्थापना की थी और उसे अणु शक्ति सम्बन्धी सामग्री, यन्त्रों एवं सूचनाओं पर नियन्त्रण रखने की शक्ति दी थी। संक्षेप में, यह धारा कांग्रेस को युद्ध और युद्ध को सफलतापूर्वक संचालित करने सम्बन्धित सभी "आवश्यक और उचित" कार्यों पर कानून निर्माण का अधिकार देती है। जैसाकि भूतपूर्व मुख्य न्यायाधीश ह्यूज ने कहा था कि, "युद्ध को लड़ने की शक्ति युद्ध को सफलतापूर्वक लड़ने की शक्ति है।"

(vii) **आवश्यक और उचित धारा**—(अनुच्छेद I खण्ड 8, परा 18) यह धारा कांग्रेस को उन सभी विषयों पर कानून निर्माण की शक्ति प्रदान करती है जो अनुच्छेद I, खण्ड 8 के 17 पैराग्राफों में वर्णित कार्यों के निष्पादन के लिए "आवश्यक और उचित हैं" यह धारा कांग्रेस को किसी भी उद्देश्य के लिए 'आवश्यक और उचित' कानून के निर्माण की आज्ञा नहीं देती और उन्हें उन कानूनों के निर्माण की आज्ञा देती है जो उसको, राष्ट्रपति को, मन्त्रियों

सकता।" संक्षेप में, जब न्यायालय जन इच्छा का प्रतिनिधित्व नहीं करता और वह उसे व्यक्त नहीं करता तो उसे कानूनों के औचित्य-अनौचित्य को निर्धारित नहीं करना चाहिए, उसे केवल उनकी वैधता और अवैधता तक सीमित रहना चाहिए।

**पक्ष में तर्क**—उपर्युक्त आलोचनाओं के बाद भी न्यायिक पुनरावलोकन की आवश्यकता और महत्त्व कम नहीं। वस्तुत प्रजातान्त्रिक संघीय एवं सभ्य समाजों में इसकी आवश्यकता निर्विवाद है। इसके पक्ष में दिये जाने वाले मुख्य तर्क निम्न हैं—

(i) **विवादों के निपटारे के लिए निष्पक्ष पंच की आवश्यकता**—संघीय राज्यों में संघीय और एककों की सरकारों में क्षेत्राधिकार के सम्बन्ध में उत्पन्न होने वाले विवादों का निपटारा करने के लिए एक स्वतन्त्र एवं निष्पक्ष मध्यस्थ की आवश्यकता होती है और न्यायपालिका से बढ़कर और अधिक अच्छा, निष्पक्ष और स्वतन्त्र पंच या स्थान कोई नहीं हो सकता।

(ii) **संविधान का अभिरक्षक एवं अभिभावक**—संविधान के अभिरक्षक एवं अभिभावक के रूप में न्यायिक पुनरावलोकन की आवश्यकता होती है। यदि न्यायालय के पास न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति न हो तो कार्यपालिका या व्यवस्थापिका (काँग्रेस) पर लगायी गयी संवैधानिक सीमायें एवं प्रतिबन्ध "रद्दी के कागज के टुकड़े" के समान बन कर रह जायेंगे।

(iii) **नागरिक अधिकारों की सुरक्षा**—नागरिक अधिकारों की कार्यपालिका स्वच्छन्दता और व्यवस्थापिका निरंकुशता से सुरक्षा के लिए न्यायिक पुनरावलोकन की आवश्यकता होती है। न्यायालय ही सतर्क प्रहरी की तरह उनकी रक्षा करता है। इस शक्ति के अभाव में नागरिक स्वतन्त्रतायें शासकों की दासी मात्र बनकर रह जायेंगी और संविधान सत्तारूढ़ दल के हाथों की कठपुतली मात्र बनकर रह जायेगा।

(iv) अमरीका में यदि न्यायालय ने न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का प्रयोग न किया होता तो इस बात की कल्पना करना कठिन है कि अमरीका का इतिहास कैसा होता। जैसाकि मुनरो ने लिखा है कि "न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के अभाव में अमरीकी संवैधानिक व्यवस्था 50 परस्पर विरोधी सार्वभौम राज्यों की विरूपता होती।" न्यायालय की न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति ने ही अन्तर्निहित शक्तियों के सिद्धान्त का विकास करके संविधान को समयानुकूल बनाया है और राष्ट्रीय सरकार को शक्तिशाली बना दिया है।

(v) **न्यायालय के दृष्टिकोण में परिवर्तन**—निस्सन्देह ड्रेड स्कॉट बनाम सैण्डफोर्ड जैसे मुकदमों और न्यू डील के प्रारम्भिक विधेयकों में न्यायालय का दृष्टिकोण अनुदारवादी और प्रतिक्रियावादी था परन्तु 1937 के बाद उसके दृष्टिकोण में निश्चित परिवर्तन आया है और उसने सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी विधेयकों

जोन, विर्जिन आइलैण्ड और गुआम के जिला न्यायालयों को अनुच्छेद IV के अन्तगत स्थापित किया गया है। इन सब प्रकार के न्यायालयों का निम्न शीर्षकों के अन्तगत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

A संवैधानिक न्यायालय—इन्हें मुख्यत निम्न शीर्षकों के अन्तगत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

(1) संघीय अपीलीय न्यायालय—सर्वोच्च न्यायालय के नीचे संघीय अपीलीय न्यायालय है। सर्वोच्च न्यायालय के कार्यभार को कम करने तथा विवादों का शीघ्रता और सरलता से निपटारा करने के लिए इनकी स्थापना की गयी है। अमरीका मे इनकी कुल संख्या 11 है। एक कोलम्बिया मे तथा 10 अन्य न्यायिक क्षेत्रो मे स्थित है। ये न्यायालय राज्यो की सीमाओं को स्वीकार नहीं करते। प्रत्येक अपीलीय न्यायालय का न्यायिक क्षेत्र एक से अधिक राज्यो में व्याप्त है। ये न्यायालय अपने न्यायिक क्षेत्र मे दौरा करते रहते हैं और निर्दिष्ट स्थानो (प्रमुख नगरो) मे निर्दिष्ट समय पर अपने सत्र करते रहते है। इन्हें 1948 तक सर्किट या दौरा न्यायालय कहा जाता था।

अपीलीय न्यायालयो के न्यायाधीशो की नियुक्ति सीनेट के अनुसमर्थन पर राष्ट्रपति करता है। प्रत्येक अपीलीय न्यायालय मे 3 से 9 तक न्यायाधीश हो सकते है। वर्तमान समय मे इन न्यायाधीशो की कुल संख्या 97 है। इन निम्न संघीय न्यायालयो पर कांग्रेस को निरपेक्ष शक्ति प्राप्त है। इस पर भी उनकी पूर्ण स्वतन्त्रता की रक्षा की जाती है। इनके न्यायाधीश सद्व्यवहार तक अपने पद पर बने रहते है और उन्हें महाभियोग की कठिन प्रक्रिया द्वारा ही पदच्युत किया जा सकता है। उनके वेतनो का उनके कार्यकाल के दौरान बढ़ाया तो जा सकता है परन्तु कम नहीं किया जा सकता।

सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशो को संघीय अपीलीय न्यायालयो के साथ सम्बद्ध किया जाता है यद्यपि वे प्राय इन न्यायालयो मे बैठते नहीं। जिला न्यायालयो के न्यायाधीशो को भी इनमे बैठने की आज्ञा दी जा सकती है परन्तु वे निर्णय मे भाग नहीं लेते।

संघीय अपीलीय न्यायालय की कार्यवाही के लिए 2 न्यायाधीशो की गणपूर्ति अनिवार्य है।

संघीय अपीलीय न्यायालय, जैसाकि नाम से ही स्पष्ट है अपील न्यायालय है। इनका प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार बहुत कम अर्थात न के बराबर है। कुछ अपवादो को छोडकर जिला न्यायालय विधायी न्यायालयो, अर्द्ध विधायी बोर्डो जैसाकि राष्ट्रीय श्रम सम्बन्धी बोर्ड और आयोगो जैसाकि संघीय व्यापार आयोग द्वारा निर्णित किये गये मुकदमे इन न्यायालयो के समक्ष अपील के रूप मे पेश किये

**विकास**—अन्तर्निहित शक्तियो के सिद्धान्त का विकास काग्रेस के किसी कानून द्वारा नही किया गया और न ही काग्रेस स्वय इस बात का निर्धारण कर सकती है कि कौन-सी शक्ति उसकी अन्तर्निहित शक्तियो के अन्तर्गत आती है और कौन-सी नही। इन शक्तियो का विकास सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयो द्वारा हुआ है और वह भी तब इस बात का निर्धारण करती है जब उसके समक्ष कोई विवाद निर्णय के लिए प्रस्तुत किया जाता है। जैसाकि मुनरो ने कहा है कि "काग्रेस अपनी अन्तर्निहित शक्तिओ की स्वय निर्णायक नही। ऐसे विषयो मे सर्वोच्च न्यायालय ही अन्तिम निर्णायक है और अनेक अवसरो पर इसने काग्रेस के अन्तर्निहित शक्तियो के दावे को अस्वीकार किया है।" उदाहरणत जब काग्रेस ने वाणिज्य धारा के अन्तगत बीमा और उद्योग के आन्तरिक प्रबन्ध, काय के घण्टे, वेतन आदि के दावो को प्रस्तुत किया तो न्यायालय ने उन्हे मानने से इन्कार कर दिया तथा इन विषयो को राज्यो के अन्तगतही रहने दिया। सक्षेप म, सर्वोच्च न्यायालय और उसके न्यायाधीश ही, विशेषकर प्रथम मुख्य न्यायाधीश जॉन मार्शल, अन्तर्निहित शक्तिया के सिद्धान्त के विकास के लिए उत्तरदायी रहे है।

सर्वोच्च न्यायालय के अतिरिक्त हैमिल्टन जैसे सविधान निर्माता एव सघ के समथक भी अन्तर्निहित शक्तियो के सिद्धान्त के प्रतिपादक एव समथक रहे है। वस्तुत हैमिल्टन ही पहले व्यक्ति थे जो इस बात म विश्वास करते थे कि "सविधान मे स्पष्ट रूप से प्रदान की गई शक्तियो के व्यावहारिक प्रयोग के लिए जिन अन्य शक्तियो की आवश्यकता है उन्हे सघीय सरकार की मूल शक्तियो मे अन्तर्निहित समझा जाना चाहिए।" इस विश्वास और धारणा पर ही उन्होने विदेशी एव अन्तर्राज्यीय वाणिज्य की धारा के अन्तगत 1790 में सयुक्त राज्य अमरीका के बैंक की स्थापना की थी। सन् 1791 मे काग्रेस ने इस प्रकार के बैंक के निर्माण हेतु एक कानून भी पारित किया था। मेरीलैण्ड राज्य के बाल्टीमोर नामक स्थान पर उक्त बैंक की एक शाखा खोल दी गयी। सन 1818 म मेरीलैण्ड विधान सभा ने एक कानून पारित करके बैंक द्वारा वितरित की जाने वाली मुद्रा (नाटो) पर मुद्राक शुल्क (Stamp Duty) लगा दिया। बैंक के खजाची ने शुल्क देने स इन्कार कर दिया। जब मुकदमा मेरीलैण्ड उच्च न्यायालय मे पहुँचा तो उसने राज्य विधान सभा द्वारा पारित कानून को वैध घोषित कर दिया। परन्तु सर्वोच्च न्यायालय म अपील प्रस्तुत होने पर उसने राज्य के कानून को अवैध घोषित कर दिया और राष्ट्रीय सरकार के बैंक की स्थापना के दावे को स्वीकार कर लिया।

अमरीकी सवधानिक इतिहास मे 1819 का उक्त मुकदमा **"मैकुलोच बनाम मेरीलण्ड"** के नाम से प्रसिद्ध है और यही अन्तर्निहित शक्तियो के सिद्धान्त की व्याख्या का आदश (Classic) उदाहरण है। तब से अन्तर्निहित शक्तिया का सिद्धान्त अमरीकी सविधान का अभिन्न अग बन गया है। इसी के आधार पर

सम्बंधित विवादों के निर्णयों के विरुद्ध अपील सीधे सर्वोच्च न्यायालय में की जा सकती है।

जिला न्यायालय के निर्णयों को फेडरल सप्लिमेंट (Federal Supplement) के रूप में प्रकाशित कर दिया जाता है। इनके निर्णयों का उल्लेख "एफ. सप" (F Supp) के रूप में किया जाता है।

(iii) दावा न्यायालय (Court of Claims)—इसकी स्थापना सन् 1855 में की गयी थी। इसके कुल न्यायाधीशों की संख्या 5 है, एक मुख्य न्यायाधीश और 4 अन्य न्यायाधीश। इनकी नियुक्ति सीनेट के अनुसमर्थन पर राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। न्यायाधीश सद्व्यवहार तक अपने पद पर बने रहते हैं। प्रारम्भ में यह न्यायालय अनुच्छेद I के अन्तर्गत स्थापित किया गया था अर्थात् इसकी स्थिति विधायी थी परन्तु 1953 में इसे अनुच्छेद III के अन्तर्गत एक संवैधानिक न्यायालय बना दिया गया। इसका मुख्यालय वाशिंगटन में स्थित है। यह अपना कार्य दिसम्बर के प्रथम सोमवार को शुरू करता है।

दावा न्यायालय में दावे सम्बन्धी मुद्दों को 6 वर्ष के भीतर प्रस्तुत किया जा सकता है अन्यथा वे कालातीत (Time Barred) हो जाते हैं। इसके समक्ष मुख्यतः निम्न प्रकार के दावे प्रस्तुत किये जा सकते हैं—

(a) भुगतान न किये गये वेतन सम्बन्धी विवाद।
(b) सार्वजनिक उद्देश्यों के लिए अधिग्रहण की गयी सम्पत्ति सम्बन्धी विवाद।
(c) संविदात्मक दायित्व
(d) निजी चोट जिसके लिए संघीय सरकार उत्तरदायी हो।

(iv) सीमा शुल्क न्यायालय (Customs Court)—प्रारम्भ में यह एक विधायी न्यायालय था परन्तु 1956 में इसे एक संवैधानिक न्यायालय बना दिया गया। इसके कुल सदस्यों की संख्या 9 है परन्तु इसके 5 से अधिक न्यायाधीश किसी एक दल से सम्बंधित नहीं हो सकते। इसके न्यायाधीशों की नियुक्ति सीनेट के अनुसमर्थन पर राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। इसका मुख्यालय न्यूयार्क सिटी में स्थित है। इस न्यायालय में सीमा शुल्क सम्बन्धी विवादों का निपटारा किया जाता है।

(v) सीमा शुल्क एवं पेटेंट अपील न्यायालय—प्रारम्भ में यह न्यायालय एक विधायी न्यायालय था परन्तु 1958 में इसे संवैधानिक स्थिति प्रदान कर दी गयी। इसकी स्थापना 1910 में की गयी थी। इसके सदस्यों की कुल संख्या 5 है जो सद्व्यवहार तक अपने पदों पर बने रहते हैं। यह न्यायालय निरन्तर सत्र में रहता है। इसका मुख्यालय वाशिंगटन में स्थित है परन्तु किसी भी न्यायिक सर्किट

(ii) ऋण धारा—(अनुच्छेद I खण्ड 8, पैरा 2) संविधान काँग्रेस को संयुक्त राज्य अमरीका की साख पर ऋण लेने की शक्ति प्रदान करता है, परन्तु काँग्रेस ने इस शक्ति में अन्तर्गत बैंक ऑफ अमरीका की स्थापना करने, सहयोगी ऋण समितियों की स्थापना करने तथा राज्यों के ऋणों की देख-रेख करने की शक्ति प्राप्त कर ली है। काँग्रेस बॉण्डस, ट्रेजरी सर्टिफिकेटस और ट्रेजरी नोटों के लिए प्रतिभूतियां (ऋण-पत्र Securities) जारी कर सकती है।

(iii) विदेशी और अन्तर्राज्यीय वाणिज्य धारा—(अनुच्छेद I खण्ड 8, पैरा 3) यह धारा वाणिज्य धारा कहलाती है। इसके अन्तर्गत राष्ट्रीय सरकार ने अत्यधिक पुलिस शक्तियाँ प्राप्त कर ली हैं। सर्वोच्च न्यायालय ने इसकी 100 से अधिक व्याख्याएं की हैं। इस धारा के अन्तर्गत राष्ट्रीय सरकार विदेशी और अन्तर्राज्यीय वाणिज्य का नियमन कर सकती है। न्यायालय ने "नियमन" शब्द की व्याख्या शासन संचालन और नियन्त्रण के रूप में की है। मुख्य न्यायाधीश मार्शल ने गिब्बनस बनाम आगडन के मुकदमे में कहा था कि "काँग्रेस की यह शक्ति स्वयं में पूर्ण है। इसका प्रयोग चरम सीमा तक किया जा सकता है। संविधान द्वारा निर्धारित सीमाओं के अतिरिक्त यह किन्हीं सीमाओं को स्वीकार नहीं करती।" इस धारा के अन्तर्गत राष्ट्रीय सरकार (काँग्रेस) ने परिवहन एवं यातायात के साधनों पर अर्थात् जल थल, वायु, रेल, मोटर, तार, टेलीफोन, रेडियो संचार स्टेशनों, विनिमय केन्द्रों बांध, सुरक्षा, जल विभाजक विश्वास, हड़तालों, मालिक मजदूर सम्बन्धों सार्वजनिक स्थानों पर जाति, धर्म या जन्म के आधार पर भिन्नताओं की मनाही आदि विषयों पर नियन्त्रण प्राप्त कर लिया है। यदि राज्य की आन्तरिक गतिविधियां, चाहे वे राज्य के अन्दर व्यापार से ही सम्बन्ध क्यों न रखती हों विदेशी और अन्तर्राज्यीय वाणिज्य को मूल रूप से प्रभावित करती है तो काँग्रेस उन्हें नियन्त्रित कर सकती है। काँग्रेस राष्ट्रीय स्वास्थ्य, सुरक्षा, कल्याण और मानवीय उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए वाणिज्य पर प्रतिबन्ध लगा सकती है जैसाकि 1808 में अफ्रीकी दास व्यापार को गैर-कानूनी घोषित करके तथा युद्ध के बाद राज्यों की लाटरियों और मदिरा को दूसरे राज्यों में ले जाने पर प्रतिबन्ध लगाकर किया गया था।

संक्षेप में वाणिज्य धारा ने राष्ट्रीय सरकार को राज्यों के क्षेत्र में हस्तक्षेप करने की व्यापक शक्तियाँ प्रदान कर दी हैं। जब कभी राज्य सरकारें अपनी कर लगाने या पुलिस शक्तियों का प्रयोग करती हैं तो यह प्रश्न पैदा हो जाता है कि कहीं वे वाणिज्य धारा के विपरीत तो नहीं। न्यायालय ने स्थानीय हितों को सदा सामान्य वाणिज्य हितों के साथ तोलने का प्रयास किया है। यद्यपि न्यायालय ने स्थानीय कुशलता का कभी बलिदान नहीं किया परन्तु उसने सामान्य राष्ट्रीय वाणिज्य के हितों को कभी ठुकराया भी नहीं।

4 "इंगलैण्ड के संविधान में विधानमण्डल (संसद) सर्वोच्च है परन्तु अमरीका मे संविधान सर्वोच्च है।" इस कथन की व्याख्या कीजिए एवं स्पष्ट कीजिए कि अमरीकी संविधान विधानमण्डल (कांग्रेस) के व्याघात से अपनी रक्षा किस प्रकार करता है।

5 स्विटजरलैण्ड की संघीय न्यायालय और अमरीका की सर्वोच्च न्यायालय की तुलना कीजिए।

6 अमरीकी संविधान मे निहित शक्तियो के सिद्धान्त का उदाहरण सहित वर्णन एवं स्पष्टीकरण कीजिए।

न्यायालय की शक्ति के निष्पादन के लिए आवश्यक और उचित है। फिर भी न्यायालय ने "आवश्यक और उचित" शब्दो की व्याख्या अत्यधिक लचीले ढग से की है। उसने इसकी व्याख्या आवश्यक शक्तियो के अर्थों मे नही की बल्कि 'सुविधा-जनक और उपयोगी" शक्तियो के रूप मे की है। न्यायालय की इस अत्यधिक लचीली व्याख्या ने ही कांग्रेस के क्षेत्राधिकार को अत्यधिक व्यापक बना दिया है।

अन्तर्निहित शक्तियों का प्रभाव—अन्तर्निहित शक्तियो के सिद्धान्त के विकास के प्रभाव को निम्न शीर्षको के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

(i) संविधान के विकास में सहायक—इन शक्तियों के विकास ने सविधान के विकास मे अत्यधिक सहायता की है। उदाहरणत अमरीका के जिस सविधान को 18वीं शताब्दी के कृषि प्रधान समाज की आवश्यकताओ को पूरा करने के लिए रचित किया गया था वह अन्तर्निहित शक्तियो के सिद्धान्त के विकास के कारण 20वी शताब्दी के औद्योगिक और तकनीकी समाज तथा अणु युग के काल की आवश्यकताओ को पूरा कर रहा है। दूसरे, सविधान निर्माताओ ने एक कठोर सविधान की रचना की थी परन्तु इन शक्तियो के विकास ने उसे लचीला बना दिया है और औपचारिक सवधानिक सशोधनो के बिना अनौपचारिक सवैधानिक सशोधन कर दिये है।

(ii) राष्ट्रीय सरकार की शक्तियों मे वृद्धि—सविधान निर्माताओ ने एक निर्बल राष्ट्रीय सरकार की रचना की थी परन्तु इन शक्तियो के विकास न उसे एक शक्तिशाली राष्ट्रीय सरकार बना दिया है। वतमान समय मे राष्ट्रीय जीवन का कोई ऐसा पहलू नही है जिस पर राष्ट्रीय सरकार का प्रत्यक्ष या परोक्ष नियन्त्रण न हो। वस्तुत अमरीका मे केन्द्रीकृत प्रजातन्त्र की स्थापना हो गयी है।

(iii) सर्वोच्च न्यायालय की प्रतिष्ठा मे वृद्धि—अन्तर्निहित शक्तियो का निर्धारण कांग्रेस नही सर्वोच्च न्यायालय करता है। अत जब कभी इसके सम्बन्ध मे कोई विवाद उत्पन्न होता है तो न्यायालय ही इस बात का निर्णय करता है कि अमुक विवादास्पद विषय अन्तर्निहित शक्तियो के अन्तर्गत आता है या नही। न्यायालय की यह निर्णायक शक्ति ही उसकी प्रतिष्ठा और महत्त्व मे वृद्धि करती है।

## निम्न सघीय न्यायालय
## (Inferior Federal Courts)

अमरीका के निम्न सघीय न्यायालय दो प्रकार के है – (i) सवैधानिक न्यायालय और (ii) विधायी न्यायालय। सवैधानिक न्यायालयो का अनुच्छेद III के अन्तर्गत स्थापित किया जाता है जबकि विधायी न्यायालयो को अनुच्छेद I के अन्तगत स्थापित किया जाता है। कुछ स्थानीय न्यायालय भी जैसाकि केनार

रहने वाले मध्य वर्ग के सदस्य उनका समर्थन करते थे। दूसरी ओर जेफरसन के नेतृत्व में एण्टी फेडरेलिस्ट का विकास हो चुका था। एण्टी फेडरेलिस्ट राज्यों के अधिकारों के पक्ष में थे। उन्हें किसानों, मजदूरों और देहात में रहने वालों का समर्थन प्राप्त था। फेडरेलिस्ट को उद्योग प्रधान उत्तर और एण्टी फेडरेलिस्ट को कृषि प्रधान दक्षिण का समर्थन प्राप्त था।

अमरीका के प्रथम राष्ट्रपति जार्ज वाशिंगटन ने, जो दलों के कुप्रभाव से परिचित थे, हैमिल्टन और जेफरसन दोनों को अपने मन्त्रिमण्डल में शामिल किया था। परन्तु दोनों के मतभेद इतने उग्र हो गये थे कि 1793 में जेफरसन ने मन्त्रिमण्डल से त्यागपत्र दे दिया। सन् 1796 के निर्वाचनों में फेडरेलिस्ट की विजय हुई और हैमिल्टन राष्ट्रपति बने परन्तु सन् 1800 में फेडरेलिस्ट को आघात पहुँचा और जेफरसन राष्ट्रपति निर्वाचित हुए। इस तरह 1800 में एण्टी फेडरेलिस्ट की विजयी हुई। 12वें संवैधानिक संशोधन ने राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति के लिए पृथक पृथक मतदान की व्यवस्था करके अप्रत्यक्ष रूप से राजनीतिक दलों के अस्तित्व को स्वीकार कर लिया। उसके बाद राष्ट्रपति निर्वाचनों में दलों की भूमिका बढ़ने लगी।

3 नेशनल रिपब्लिकन्स और डेमोक्रेटिक रिपब्लिकन्स—जेफरसन, जो पहले एण्टी फेडरेलिस्ट थे और जो आधुनिक डेमोक्रेटिक पार्टी के पूर्वज माने जाते हैं, अपने आपको रिपब्लिकन कहलाना पसन्द करते थे। इसका मूल कारण यह था कि वे फ्रांसीसी क्रांति को अमरीकी क्रांति का एक अच्छा अनुकरण मानते थे। दूसरी ओर, फेडरेलिस्ट फ्रांस में कुलीन वर्ग के लोगों की हत्या से परेशान थे। धीरे धीरे अमरीकी जनता पर फेडरेलिस्ट का प्रभाव कम होना शुरू हो गया। सन् 1816 तक फेडरेलिस्ट पार्टी इतनी कमजोर हो गयी थी कि 1820 के राष्ट्रपति चुनाव में उसने किसी को अपने उम्मीदवार के रूप में खड़ा ही नहीं किया। अमरीकी राजनीति में विपक्ष के अभाव के कारण पुनः एक दल का प्रभुत्व बढ़ गया। अमरीकी राजनीतिक इतिहास में यह काल "अच्छी भावना के काल" (era of good feeling) में जाना जाता है। परन्तु यह काल भी अल्प समय तक रहा और रिपब्लिकन दल दो गुटों में पुनः विभक्त हो गया। एक गुट के नेता जान क्विंसी एडम्स थे जो अत्यधिक अनुदारवादी थे। इन्हें नेशनल रिपब्लिकन्स कहा जाता था। दूसरे गुट के नेता एण्ड्रयू जक्सन थे। इन्हें डेमोक्रेटिक रिपब्लिकनस कहा जाता था। सन 1824 के राष्ट्रपति चुनाव में नेशनल रिपब्लिकन्स की विजय हुई और एडम्स राष्ट्रपति बने परन्तु 1828 के निर्वाचनों में डेमोक्रेटिक रिपब्लिकन्स की विजय हुई और जैक्सन राष्ट्रपति बने। सन् 1830 से इन्हें डेमोक्रेटिक पार्टी के नाम से जाना जाने लगा और 1832 में नेशनल रिपब्लिकन्स ह्विग्स कहलाने लगे।

जाते है। संवैधानिक मुद्दों वाले विषयों को छोड़कर फौजदारी विवादों में इनके निर्णय अंतिम होते है। सर्वोच्च न्यायालय इनके निर्णयों का पुनरावलोकन कर सकता है।

संघीय अपीलीय न्यायालयों के निर्णयों को फेडरल रिपोर्टर (Federal Reporter) के रूप मे प्रकाशित किया जाता है और इनका उल्लेख 100 F आदि के रूप में किया जाता है।

(ii) जिला न्यायालय (District Courts)—संघीय न्यायालयों की सीढ़ी में ये सबसे निम्न न्यायालय है अर्थात अपीलीय न्यायालयों के नीचे जिला न्यायालय है। वर्तमान समय मे इनकी कुल संख्या 90 है, प्रत्येक राज्य में कम से कम एक और 1 प्योरटो रीको (Puerto Rico) और 1 कोलम्बिया जिले में। वस्तुतः न्यायिक जिलो की व्यवस्था जनसंख्या, दूरी और कार्य की मात्रा पर निर्भर करती है। जिन राज्यों मे जनसंख्या बहुत थोड़ी और क्षेत्रफल कम है जैसाकि वर्मोंट और न्यूहेम्पशायर में वहां एक ही जिला न्यायालय है। जिन राज्यों की जनसंख्या अधिक है और क्षेत्रफल बड़ा है जैसाकि पेनसिलवानिया में, वहां तीन न्यायिक जिले होने से—पूर्वी, मध्य और पश्चिमी—तीन जिला न्यायालय है। कुछ जिलों को मण्डलों (Divisions) मे भी विभाजित किया गया है जैसाकि नेब्रास्का में एक ही न्यायिक जिला है परन्तु वहां मण्डल 8 है।

जिला न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति सीनेट के अनुसमर्थन पर राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। प्रत्येक जिला न्यायालय मे 1 से 24 न्यायाधीश नियुक्त किये जा सकते है। वर्तमान समय मे इन न्यायालयों में 400 से अधिक न्यायाधीश कार्य कर रहे है। इन न्यायालयों के न्यायाधीश सदव्यवहार तक अपने पद पर बने रहते है।

जिला न्यायालयों के पास केवल प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार है। उनके पास अपीलीय क्षेत्राधिकार का अभाव है। कुछ थोड़े से विवादों को छोड़कर जो सर्वोच्च न्यायालय के प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत आते है अथवा कुछ अन्य थोड़े से विशिष्ट विवादों को छोड़कर जो विधायी न्यायालयों में प्रारम्भ होते हैं, संघीय संविधान, संघीय कानून और संधियों से सम्बन्धित सभी विवाद जिला न्यायालयों मे ही प्रारम्भ होते हैं। कभी-कभी राज्य न्यायालयों में प्रारम्भ किये गये विवाद भी जिला न्यायालयों को हस्तान्तरित कर दिये जाते हैं। इन न्यायालयों में जूरी का प्रयोग किया जा सकता है। इन न्यायालयों में विवादों की सुनवाई प्रायः एक न्यायाधीश द्वारा की जाती है। केवल विशिष्ट प्रकार के विवादों की सुनवाई के लिए तीन न्यायाधीशों की गणपूर्ति की आवश्यकता होती है। जिला न्यायालयों के विरुद्ध अपील अपीलीय न्यायालय में की जा सकती है। संवैधानिक प्रश्नों से

भांति बहु-दलीय पद्धति है। वहा आरम्भ से ही राजनीतिक सत्ता पर दो दलो का ही एकाधिकार रहा है। वर्तमान समय मे राजनीतिक सत्ता पर डेमोक्रेटिक और रिपब्लिकन दलो का एकाधिकार है जो उसका बारी-बारी से उपयोग करते रहते है। यद्यपि ब्रिटेन की भांति अमरीका म भी छोटे अर्थात् तीसरे दलो का अस्तित्व सदा रहा है परन्तु जहा ब्रिटेन मे सत्ता के खेल म उनकी भूमिका यदा कदा महत्वपूर्ण रही है वहा अमरीका म वे कभी भी 'सत्ता के वाहन" नही रहे। निर्वाचनो मे अमरीकी जनता ने छोटे दलो को कभी स्वीकार नही किया।

ब्रिटेन की तुलना म अमरीका की द्वि दलीय पद्धति अधिक स्थायी रही है। वहा अनेक छोटे-छोटे दल होते हुए भी डेमोक्रेटिक और रिपब्लिकन दलो की ही व्यापक अपील है। अमरीका मे द्वि-दलीय पद्धति के निरतर बने रहने के मुख्यत निम्नकारण उत्तरदायी रहे हैं—

(i) अमरीका को द्वि-दलीय पद्धति ब्रिटेन से विरासत म प्राप्त हुई है। यहा सविधान निर्माण के समय से ही मुख्यत द्वि-दलीय पद्धति (पहले फेडरेलिस्ट और एण्टी फेडरेलिस्ट और अब रिपब्लिकन और डेमोक्रेट्स) विद्यमान रही है।

(ii) अमरीकी समाज यूरोप अथवा एशिया के देशो की भांति वश, जाति धर्म या राष्ट्रीयता की उग्र भावनाओ से विभाजित नही। अमरीकी समाज सामान्यत मध्यमार्गी और खुशहाल है। अत वह अतिवादी या उग्र नीतियो को पसन्द नही करता है। वहा वर्ग शोषण और वर्ग सघर्ष की बात सुनाई नही देती। अमरीका मे "वर्ग चेतना' जैसी कोई चीज नही।

(iii) अमरीकी राष्ट्रपति का निर्वाचन क्षेत्र पूरा राष्ट्र है। अत अमरीकी जनता मे व्यापक अपील रखने वाला उम्मीदवार ही इस पद पर निर्वाचित हो सकता है। यही कारण है कि छोटे दल, जिनकी अपील अत्यधिक सीमित होती है, उसके निर्वाचन को प्रभावित करने की क्षमता नही रखते।

(iv) जिन समस्याओ अथवा मुद्दे को लेकर छोटे दल अस्तित्व म आते है अमरीका के बडे दल उन्हे अपना लेते हैं। अत छोटे दलो के अस्तित्व का आधार और उद्देश्य ही समाप्त हो जाता है। जैसाकि फ्रैंक पी जडलर ने, जो 1976 के निर्वाचन में सोशेलिस्ट पार्टी के राष्ट्रपति उम्मीदवार थे, कहा है कि "ऐतिहासिक दृष्टि से छोटे दलों ने मुख्य विचारों को प्रदान किया है और जब उन विचारों के लिए जन आन्दोलन होने शुरू हुए तो बडे दलों ने उन्हे ग्रहण कर लिया।"

(v) अमरीका की एक सदस्यीय निर्वाचन पद्धति भी तीसरे दलो के विकास को प्रोत्साहन नही देती।

2 गैर सैद्धान्तिक दल (Non-ideological parties)—अमरीकी दल गैर सैद्धान्तिक दल हैं। जहा ब्रिटिश और फ्रांसीसी दल "सिद्धान्तवादी दल' है, उनकी

में यह अपनी बैठक कर सकता है। यह सीमा शुल्क न्यायालय और पेटेंट न्यायालय के निर्णयों के विरुद्ध अपील की सुनवाई करता है। इसके निर्णय अन्तिम होते हैं यद्यपि सर्वोच्च न्यायालय उत्प्रेषण लेख (Certiorari) द्वारा इसके निर्णयों का पुनरावलोकन कर सकता है।

B विधायी न्यायालय—विधायी न्यायालयों की रचना कांग्रेस अनुच्छेद I के अन्तर्गत कानून द्वारा करती है। क्षेत्रीय न्यायालय, कोलम्बिया जिले का म्यूनिसिपल न्यायालय और सैनिक अपील न्यायालयों के मुख्य उदाहरण हैं। इन्हें निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

(i) क्षेत्रीय न्यायालय (Territorial Courts)—इनकी स्थापना अमरीकी क्षेत्रों के लिए नियम और विनियम निर्माण हेतु की गयी है। एक क्षेत्र के लिए एक न्यायालय की स्थापना गयी है जो जिला न्यायालय से मिलती-जुलती है। इसका सारे क्षेत्र पर सामान्य अधिकार होता है। शेष में, राज्यों की भांति, अतिरिक्त स्थानीय न्यायालय भी होते हैं। इनके न्यायाधीशों की नियुक्ति कुछ वर्षों के लिए राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। वर्जिन आइलैण्ड, कैनाल जोन और प्यूरटो रीको में इन्हें 8 वर्ष के लिए और गुआम में इन्हें 4 वर्ष के लिए नियुक्त किया जाता है।

(ii) कोलम्बिया जिला न्यायालय—कोलम्बिया जिले में चार प्रकार की न्यायालय हैं संयुक्त राज्य अपील न्यायालय, जिला न्यायालय, म्यूनिसिपल अपील न्यायालय और म्यूनिसिपल न्यायालय। पहले दो प्रकार की न्यायालय संवैधानिक न्यायालय हैं और दूसरे प्रकार की दो न्यायालय विधायी न्यायालय हैं।

(iii) सैनिक अपील न्यायालय—इसकी स्थापना 1950 में की गयी थी। इसकी स्थापना प्रशासनिक उद्देश्यों के लिए सुरक्षा विभाग में की गयी है। इसका मुख्यालय वाशिंगटन में स्थित है।

(iv) अन्य न्यायालय—अन्य प्रकार की विधायी न्यायालयों के मुख्य उदाहरण हैं टैक्स न्यायालय (खजाने में), राष्ट्रीय श्रम सम्बन्धी बोर्ड एवं फेडरल व्यापार आयोग।

## समीक्षा प्रश्न

1 संयुक्त राज्य अमरीका में सर्वोच्च न्यायालय के संगठन, शक्तियों एवं भूमिका का परीक्षण कीजिए।

2 "सर्वोच्च न्यायालय संविधान और नागरिक अधिकारों का रक्षक है।" इस कथन की दृष्टि में अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय की शक्तियों एवं स्थिति का विवेचन कीजिए।

3 न्यायिक पुनरावलोकन से आप क्या समझते हैं? इसने अमरीकी संविधान का किस प्रकार विस्तार किया है? स्पष्ट कीजिए।

बात के सूचक हैं कि उनमे किस प्रकार की शराब है परन्तु दोनो बोतलें खाली हैं।" फाइनर तो उन्हे एक ही दल (Democratic-Cum Republican) कहना पसन्द करता है। सिडनी डो बेली ने भी कहा है अमरीकी "दल किसी चीज का प्रतिनिधित्व नही करते, वे ढोंग है, वे फली मे मटर के दानो की तरह समान है अमरीका निवासी कष्ट मे है, वे सभी डेमोक्रेटस है सभी रिपब्लिकन्स है।" संक्षेप मे, अमरीकी राजनीतिक दल मुद्दो को लेकर एक-दूसरे पर कीचड तो उछालते है परन्तु जो एक ही मार्ग पर एक ही गन्तव्य स्थान की ओर चले जा रहे है।

4 ढीले सगठन—अमरीकी दलो के अत्यधिक ढीले सगठन हैं। इसका मूल कारण यह है कि उनके पास ब्रिटिश दलो की भांति न राष्ट्रव्यापी और न राष्ट्र स्तरीय सगठन हैं, न स्थायी नेतृत्व है, न स्थायी सिद्धान्त एव विचारधारा है और न उच्च स्तरीय एकता और अनुशासन है। जहा ब्रिटिश दल राष्ट्र स्तर पर सुसगठित होने से राष्ट्रीय नेतृत्व, निर्देशन और मार्गदर्शन देने की स्थिति मे है वहा अमरीकी दल राष्ट्र स्तर पर सुसगठित न होने से इस प्रकार की भूमिका निभाने मे असमर्थ है। निस्सन्देह, जैसाकि जुडसन एल जेम्स ने कहा है, अमरीकी दल "कार्यपालिका केन्द्रित (Executive Centred) है" और राष्ट्रपति अपने कार्यकाल के दौरान, सरक्षण प्रदान करने और लाभ के पदो को वितरित करने की स्थिति मे होने के कारण, दल के विविध और परस्पर विरोधी तत्वो मे समन्वय उत्पन्न करने और नेतृत्व प्रदान करने की स्थिति मे होता है परन्तु कार्यकाल समाप्त होने के बाद वह इस स्थिति म नही रहता। दूसरे शब्दो म, जहा ब्रिटिश प्रधान मन्त्री पद मुक्त होने के बाद भी दल को निर्देशन देने एव नियन्त्रण करने की स्थिति मे होता है वहाँ अमरीकी राष्ट्रपति इस स्थिति मे नहीं होता। जैसाकि लास्की ने कहा है कि अमरीकी दल केवल निर्वाचन के समय ही राष्ट्रीय दल हैं अन्यथा वे प्रभावशाली स्थानीय सस्थायें है जो विचार के इर्द गिर्द नहीं बल्कि व्यक्तियो के इर्द गिर्द सगठित हैं।'

अमरीकी दल सही अर्थो म राष्ट्रीय सगठन नही, वे "हित समूहो के सम्मिलन" मात्र है। उनम स्थानीयता और प्रान्तीयता की प्रवृत्ति पायी जाती हैं। उन पर स्थानीय नेताओ का अत्यधिक प्रभाव है। उनके सदस्यो म ब्रिटिश दलो के सदस्यो जैसी राजनीतिक सजातीयता नही पायी जाती। जहां ब्रिटेन मे दल की विचारधारा से असहमत सदस्य बहुत लम्बे समय तक दल के सदस्य बने नहीं रह सकते वहा अमरीकी दलों मे ऐसे व्यक्ति भी दलों के सदस्य बने रह सकते हैं जो दल के प्रोग्रामों मे विश्वास नहीं करते। यही कारण है कि अमरीकी दलों मे परस्पर विरोधी विचारधारा वाले व्यक्ति भी होते हैं जो उसके सगठन को सुदृढ बनाने के स्थान पर शिथिल बनाते हैं। दूसरे अमरीकी दलो के विशिष्ट समर्थक समूह और

# 11

# राजनीतिक दल
## (Political Parties)

"संविधान निर्माताओं ने जिस पत्थर को अस्वीकृत कर दिया था वह अमरीकी शासन पद्धति का मूल आधार बन गया है।"

उदय एवं विकास (Origin and Development)—अमरीका मे राजनीतिक दलो के विकास को सक्षेप मे, निम्न शीर्षको के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 उपनिवेश काल (Colonial Period)—उपनिवेश काल मे अर्थात् अमरीकी क्रान्ति से पूर्व अमरीका मे आधुनिक ढग के कोई सगठित दल नही थे। उस काल मे केवल गुट विद्यमान थे जो अल्पकालीन हितो से जुडे होते थे। इन गुटो मे जो ब्रिटिश सम्राट और शाही गवनरों के समर्थक थे उन्हें "टोरी" कहते थे जबकि उपनिवेशी विधान मण्डल और स्वशासन का समर्थन करने वालों को "ह्विग" कहते थे। 'ह्विग्स' "देशभक्त" के नाम से भी जाने जाते थे। अमरीकी क्रांति की सफलता ने ह्विगस को विजयी बना दिया और टोरी' देश छोडकर चले गये जिन्होंने टोरीवाद को पुन जन्म देने का प्रयास नही किया।

2 फेडरेलिस्ट और एन्टी-फेडरेलिस्ट—अमरीका के सविधान निर्माता दलीय राजनीति और दलीय भावनाओं से ऊपर थे। वे दलों से घृणा करते थे। वे दलों के दुष्परिणामों से परिचित थे। वे इन्हे राष्ट्रीय एकता के लिए हानिकारक समझते थे। उनकी धारणा थी कि दल विद्रोह की भावनाओं को बढावा देते है। इसीलिए सविधान निर्माताओ ने सविधान म न तो दलो का उल्लेख किया और न किसी दल को सवैधानिक मान्यता प्रदान की। इस पर भी अमरीका म दलो का निर्माण सविधान निर्माण के साथ शुरू हो गया। वस्तुत सविधान निर्माताओ ने जिस सविधान का निर्माण किया था उसके सचालन के लिए राष्ट्रव्यापी राजनीतिक सगठन की आवश्यकता थी। हैमिल्टन के नेतृत्व मे फेडरेलिस्ट (सघवादियों) का विकास हो चुका था जो सघ सरकार की शक्तियों के पक्ष में थे। व्यवसाय, वित्त, शहरों म

में फेडरेलिस्ट (संघवादियों) का विकास हो चुका था जो संघ सरकार की शक्तियों के पक्ष में थे जबकि जेफरसन के नेतृत्व में एन्टी फेडरेलिस्ट (संघवाद विरोधियों) का विकास हो चुका था जो राज्यों (संघ के एककों) के अधिकारों के पक्ष में थे। इस तरह आरम्भ से ही अमरीका में द्वि-दलीय पद्धति का विकास हो चुका था जो प्राय: वर्तमान समय तक विद्यमान रही है। संविधान निर्माताओं ने जिन निर्वाचित पदाधिकारियों (राष्ट्रपति, उप राष्ट्रपति आदि) एवं निर्वाचित संस्थाओं (कांग्रेस के दोनों सदनों) की स्थापना की थी उनके निर्वाचन की प्रक्रिया को सफल बनाने के लिए दलों का विकास होना अनिवार्य था।

7 **लूट प्रथा एवं भ्रष्टाचार**—अमरीकी दल पद्धति पर लूट प्रथा, भ्रष्टाचार, पेशेवर राजनीतिज्ञों का जितना प्रभाव है उतना ब्रिटिश दल पद्धति पर नहीं। अमरीकी दल स्वार्थ सिद्धि से प्रेरित होते हैं। दलों के संगठनकर्ता एवं कार्यकर्ता दल का समर्थन ही इस आधार पर करते हैं कि विजय के बाद उन्हें लाभ के पद प्राप्त होंगे, उन्हें ठेकों, लाइसेंसों आदि के रूप में व्यक्तिगत लाभ होगा। जैसाकि ब्राइस ने कहा है कि "विभिन्न दलीय संगठनों में कार्य करने की प्रमुख प्रेरणा नौकरी है।" सार्वजनिक पदों पर दलीय आधार पर नियुक्ति को ही लूट प्रथा कहते हैं और अमरीकी राजनीति में इसका अत्यधिक प्रयोग किया जाता है।

अमरीका के पास अत्यधिक आर्थिक अधिशेष बचत—(Economic Surplus) होता है जिसे सत्तारूढ़ दल आर्थिक सहायता और अनुदान के रूप में अपने समर्थकों में वितरित करता है। संक्षेप में, लूट प्रथा और आर्थिक सहायता के तत्वों ने अमरीकी राजनीति में भ्रष्टाचार को बढ़ावा दिया है।

8 **दबाव गुटों अथवा वर्गों का प्रभाव**—अमरीकी दल विचारों या सिद्धान्तों पर आधारित नहीं, वे जाति या धर्म के संगठन भी नहीं, वे हितों और "हितों की सिद्धि" पर आधारित संगठन हैं। अतः अमरीकी दलों की गतिविधियों पर हितों दबाव गुटों आदि का अत्यधिक प्रभाव है। जैसाकि ओग्ग ने कहा है कि अमरीकी दलों का निर्माण "सिद्धान्त या शासन के प्रकार की अपेक्षा व्यक्तित्व तथा दलीय प्रश्नों के कारण अधिक हुआ है।" व स य मेल्टासन ने भी कहा है कि "दल वे साधन हैं जिनके द्वारा विभिन्न समूह अपने कुछ उद्देश्यों को लिए समवेत रूप से प्रयत्न करते हैं।"

9 **मध्यमार्गीय नीतियाँ**—अमरीकी जनता उग्रता अथवा अतिवादिता को पसन्द नहीं करती। वह मध्य मार्ग में विश्वास करती है। अतः अमरीका में उग्र नीतियों अथवा क्रान्तिकारी परिवर्तनों में विश्वास करने वाले किसी दल को जन समर्थन प्राप्त नहीं हो सकता। परिणामस्वरूप दलों को व्यापक जनसमर्थन प्राप्त करने के लिए मध्य मार्गी नीतियों का ही समर्थन करना पड़ता है। यही कारण है

**4 राष्ट्रीय सम्मेलन और राष्ट्रीय समितियाँ**—एंड्रयू जैक्सन को राष्ट्रपति पद के लिए पुन नामजद करने के लिए डेमोक्रेटिक पार्टी ने सन् 1832 मे अपना पहला राष्ट्रीय सम्मेलन किया। ह्विग्स ने अपना पहला राष्ट्रीय सम्मेलन सन 1839 मे किया। राष्ट्रीय सम्मेलनो के मध्य पार्टी के कार्यों को सम्पादित करने के लिए डेमोक्रेटिक पार्टी ने सन् 18-8 मे और ह्विग पार्टी ने सन् 1852 म क्रमश अपनी-अपनी राष्ट्रीय समितियो का निर्माण किया। सन् 1856 के बाद ह्विग्स रिपब्लिकन्स के सामने उसी प्रकार झुक गये जिस प्रकार 1830 मे रिपब्लिकन्स ह्विग्स के सामने झुक गये थे।

**5 दासता का प्रश्न, गृह युद्ध और आधुनिक दलों का निर्माण**—सन् 1850 म दासता के प्रश्न ने देश मे उग्र वातावरण को जन्म दिया, हिंसक घटनायें बढने लगी। ह्विग्स और डेमोक्रेट्स इस मुद्दे पर बुरी तरह विभक्त थे, ह्विग्स स्वय भी इस मुद्दे पर विभाजित थे। देश के इस विभाजित वातावरण ने रिपब्लिकन्स को पुन एक सुदृढ दल के रूप मे प्रस्तुत किया और राष्ट्रीय मुद्दे को लेकर वह 1860 के चुनाव मे कूद पडा। उसके चुनाव घोषणा का मुख्य बिन्दु "दास प्रथा का उन्मूलन" था। परिणामस्वरूप 1860 के चुनाव मे उसके उम्मीदवार अब्राहम लिंकन की आशातीत विजय प्राप्त हुई। गृहयुद्ध मे दक्षिणी राज्यो की पराजय हुई। सवैधानिक सशोधनो द्वारा दास प्रथा को समाप्त कर दिया गया। सघ की सर्वोच्चता निश्चित हो गयी। गृह युद्ध ने यह भी स्पष्ट कर दिया कि सघ की सर्वोच्चता अविभाज्य है और उसके एकक सम्प्रभुता का दावा नही कर सकते।

सन 1860 में अमरीका के प्रमुख दलो का—डेमोक्रेटिक और रिपब्लिकन्स का जो स्वरूप विकसित हुआ था वह न्यूनाधिक मात्रा मे आज भी विद्यमान है। राजनीतिक सत्ता एक अथवा दूसरी पार्टी म निरन्तर स्थानान्तरित होती रही है। अमरीका के वर्तमान राष्ट्रपति रोनाल्ड रीगन रिपब्लिकन पार्टी से सम्बन्ध रखते हैं।

## अमरीकी दल पद्धति की विशेषतायें
### अथवा
## ब्रिटिश और अमरीकी दल पद्धति का तुलनात्मक अध्ययन

अमरीकी दल पद्धति की विशेषताओ को अर्थात् ब्रिटिश और अमरीकी दल पद्धति के तुलनात्मक अध्ययन को मुख्यत निम्न शीर्षको के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

**1 द्वि दलीय पद्धति**—अमरीका म, ब्रिटेन की भांति, द्वि-दलीय पद्धति है। यहा न तो सोवियत सघ की भांति एक दलीय पद्धति है और न फ्रान्स अथवा भारत की




2 अमरीकी दलो के सगठन सम्बन्धी दो प्रकार की समितिया हैं—स्थायी और अस्थायी। स्थायी समितिया निरन्तर बनी रहती है जैसाकि राष्ट्रीय समिति, राज्य केन्द्रीय समितियाँ काउण्टी समितिया और प्रेसिंक्ट समितियाँ आदि। निर्वाचन के समय कुछ अस्थायी समितिया भी बनायी जाती है जिन्हे निर्वाचन के बाद समाप्त कर दिया जाता है।

3 अमरीकी दलो के राष्ट्रीय स्तर पर कोई केन्द्रित सगठन नही और न ही ब्रिटेन की भाति कोई केन्द्रीय नतृत्व है। अमरीका दल विविध गुटो के बमेल जोड मात्र है जैसाकि सी राइट मिल्स ने कहा है कि 'सयुक्त राज्य मे दोनो राजनीतिक दल राष्ट्रीय स्तर पर केन्द्रीकरण पर आधारित सगठन नही बन सके है। अर्द्ध सामन्ती सगठनो की तरह वे मतो और अपनी रक्षा के लिए आर्थिक सहायता व अन्य लाभ कारी कार्यों के आधार पर सौदबाजी करते है लेकिन उनका कोई राष्ट्रीय नायक नही है और न इन राजनीतिक दलो का कोई ऐसा नेता है जो उनके लिए राष्ट्रीय स्तर पर उत्तरदायी हो। प्रत्येक दल स्थानीय सगठनो को समूह है जो विविध हित गुटो से विचित्र और जटिल रूप से जुडा हुआ है।'

4 ब्रिटेन जस ससदीय प्रणाली वाले देशो के ठीक विपरीत अमरीकी राष्ट्रपति अथवा अन्य कोई केन्द्रीय नेता राज्यो के निर्वाचनो म अथवा कांग्रेस के सदस्यो (सीनेट अथवा प्रतिनिधि सभा) के निर्वाचनो म किसी प्रकार का हस्तक्षेप

सुस्पष्ट और सुदृढ नीतियां हैं, समाज के निर्माण हेतु उनके सामान्य एवं नियोजित राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक उद्देश्य है जिनका वे खुल कर प्रचार करती है तथा जिन्हें वे, जन-समर्थन द्वारा सत्ता को प्राप्त करके, लागू करना चाहती है तथा मूल्यो के आधार पर सत्तारूढ दल की आलोचना करती है वहा अमरीकी दलों को उदारवादी, अनुदारवादी, समाजवादी, साम्यवादी या अन्य किसी विचारधारा से जोड़ा नहीं जा सकता। उनकी कोई सुस्पष्ट या सुदृढ नीतियां नहीं होती, उनके कोई सुस्पष्ट या परिभाषित या व्यापक सामाजिक उद्देश्य नहीं होते और न ही वे किन्ही विशिष्ट सामान्य उद्देश्यो का खुल कर प्रचार करते हैं। यद्यपि अमरीकी दलो के प्रोग्राम और नीतिया होती हैं परन्तु उनका सम्बन्ध अधिकांशत स्थानीय मुद्दो या समस्याओ से होता है सामान्य या राष्ट्रीय मुद्दो से नही।

3 मौलिक भेदो का अभाव (Absence of fundamental differences) अमरीका के दो प्रमुख दलो म मौलिक प्रश्नो पर उस प्रकार की भिन्नतायें नही पायी जाती जिस प्रकार की मौलिक भिन्नतायें ब्रिटेन के अनुदारवादी और मजदूर दल मे पायी जाती है। उदाहरणत ब्रिटेन के अनुदारवादी पूंजीवादी अर्थव्यवस्था के पक्ष मे है, वे विद्यमान सामाजिक और आर्थिक व्यवस्था का समर्थन करते है, वे निजी स्वामित्व के समर्थक है, वे लार्ड सभा और राजतन्त्र के विशेषाधिकारो के पक्ष मे है, जबकि ब्रिटेन के मजदूर दल के सदस्य अर्द्ध-समाजवादी व्यवस्था के पक्ष म हैं, वे मुख्य उद्योगो का राष्ट्रीकरण चाहते है, तथा लार्ड सभा और राजतन्त्र के विशेषाधिकारो के पक्ष म नही। दूसरी ओर, अमरीका के प्रमुख दलो-डेमोक्रेटिक और रिपब्लिकन दलो की नीतिया मौलिक प्रश्नो पर एक जैसी हैं। उनमे यदि कोई भेद हैं तो वे केवल मुद्दो अथवा समस्याओं के बल पर हैं। शासन के स्वरूप, आन्तरिक और बाह्य नीतियों मे उनमे कोई मौलिक भेद नहीं। देश की प्रगति की मुख्य दिशा के बारे मे दोनो पार्टियो मे कोई गम्भीर विवाद नहीं दोनो देश को अधिनायकवाद की ओर नहीं ले जाना चाहतीं, दोनों पूंजीवादी अर्थव्यवस्था का समर्थन करते हैं, राष्ट्रीय स्वास्थ्य, रोजगार, बीमा, कृषि, भूमि सुधार, वृद्धावस्था सहायता आदि विषयो पर उनकी नीतियां एक जैसी हैं। दोनो की विदेशी नीति अमरीकी साम्राज्यवाद और उसके प्रभाव क्षेत्र के विस्तार, सैनिकवाद और नाटो जैसे क्षेत्रीय संगठनो शीत युद्ध, पर आधारित है, दोनों साम्यवाद विरोधी हैं, दोनो सोवियत सघ और चीन के प्रभाव क्षेत्र मे विस्तार को रोकने की दृष्टि से देखती हैं और उसका यथाशक्ति विरोध करती ह। नीतियो के सम्बन्ध म अमरीका के दोनो प्रमुख दल एक दूसरे के इतने निकट हैं कि तीसरे दलो के नेता उन्हें "जैसा सांपनाथ वैसे नाग नाथ" (Tweedledum and Tweedledee) की संज्ञा देते हैं। ब्राइस ने अमरीकी दलों की तुलना "दो बोतलो से की है जिन पर लेबल चिपके हुए हैं जो इस

(शहरी क्षेत्र) मे है। वार्ड नगर का एक जिला है जहा से नगर पार्षद निर्वाचित होते है। वार्ड समिति प्रेसिंक्ट इकाइयो के कार्यों म समन्वय उत्पन्न करती है और राजनीतिक समस्याम्रो अर्थात् नगरपालिका राजनीति से सम्बन्धित समस्याम्रो से जूझती है। नगर समिति जहा वार्ड-और प्रेसिंक्ट स्तर की दलीय इकाइयो की देख रेख करती है वहा वे समूचे नगरपालिका क्षेत्र से सम्बन्धित समस्याम्रो से सम्बन्ध रखती है।

देहाती क्षेत्रा म कस्बा व ग्राम समितियाँ है। य देहाती क्षेत्रों मे प्रेसिंक्ट इकाइया की देख रेख करती है और स्थानीय शासन से सम्बन्धित कार्यों की याजना बनाती है।

**3 काउण्टी समितियाँ**—ये पार्टी सगठन की वार्ड, नगर, कस्बा और ग्राम स्तरीय समितियो से उच्च स्तरीय समितिया है। प्रत्येक प्रेसिंक्ट से एक पुरुष और एक स्त्री काउण्टी केन्द्रीय समिति की सदस्य होती है। इनका निर्वाचन प्राइमरी मे मतदाताम्रो द्वारा दो वष के लिए होता है। अधिकाशत प्रेसिंक्ट का स्थानीय नेता ही प्रेसिंक्ट का काउण्टी समिति म प्रतिनिधित्व करता है। इस तरह प्रेसिंक्ट समिति के सभी पुरुष और स्त्रियाँ काउण्टी केन्द्रीय समिति के सदस्य होत है जो अपने मे किसी एक को काउण्टी चेयरमैन निर्वाचित करते है। अमरीका मे लगभग 3,000 काउण्टी समितिया है। ये राज्य केन्द्रीय समिति और सरकार से सम्बन्धित विषयो पर काय करती है।

पार्टी सगठन क उपयुक्त स्तरो की इकाइयो के अतिरिक्त उसके, राज्य और स्थानीय स्तरो के बीच, अनेक सगठन ही विद्यमान हाने है जो राज्य विधान मण्डल, काग्रेस और राज्य न्यायिक जिलो से सम्बन्ध रखत है।

**4 राज्य केन्द्रीय समिति**—यह समिति राज्य स्तर पर दल के सगठन सबधी सभी कार्यों की देख रेख करती है। इस समिति का आकार प्रत्येक राज्य म, क्षेत्र और जनसख्या की भिन्नताम्रो के कारण भिन्न भिन्न है। सामान्यत इसके सदस्यो की सख्या 100 रहती है यद्यपि केलिफोर्निया की राज्य केन्द्रीय समिति के सदस्यो की सख्या 700 है। बडी समितिया अपने कार्यों का कायकारिणी निकायो को सौंप देती है। इसके सदस्यो का राज्य सम्मेलन अथवा प्राइमरी द्वारा निर्वाचन भी हो सकता है, उन्हे मनोनीत भी किया जा सकता है। अथवा काउन्टी सगठन मे अपनी स्थिति के कारण वे इसके पदेन सदस्य भी हो सकते है। समिति अपने सदस्या म से एक को अध्यक्ष (Chairman) निर्वाचित करती है जिसे व स्वय पदच्युत कर सकती है। राज्य केन्द्रीय समिति का अध्यक्ष राज्य म दल का अत्यधिक महत्त्वपूर्ण एव प्रभावशाली नेता होता है।

राज्य केन्द्रीय समिति मुख्यत निम्न कार्यों को सम्पन्न करती है—

(1) काउण्टी समितियो के कार्यों म समन्वय उत्पन्न करना।

हुए भी वे समाज के विविध वर्गों से समर्थन प्राप्त करने की कोशिश करते हैं अर्थात् वे व्यवसाय, किसान, श्रम आदि सभी समूहों से समर्थन की अपील करते हैं, उनसे "परस्पर विरोधी वादे" करते हैं जो अन्तत दल के अन्दर मतभेदों और संघर्ष को जन्म देते हैं। बोयर्ड ने ठीक कहा है कि "कभी कभी एक दल के बायें और दायें पक्षों में इतना अधिक मतभेद होता है जितना कि दो दलों के बीच नहीं होता।" ब्रोगन का भी मत है कि "अमरीकी राजनीतिक दल ऐसे नाम है जिनके बीच सब प्रकार के प्रभावशाली अमरीकी लोकमत छिपे हुए है। यदि एक दल लुप्त हो जाये तो उसकी कोई विचारधारा ऐसी नहीं जो दूसरे दल में प्राप्त न हो।"

5 एकता और अनुशासन की भावना का अभाव—एकता और अनुशासन ब्रिटिश दलों की पहचान है। वस्तुत संसदीय प्रणाली की सफलता ही दलीय एकता और अनुशासन पर निर्भर करती है। दल का कोई भी सदस्य राजनीतिक मृत्यु का खतरा मोल लेकर ही दलीय अनुशासन की अवहेलना कर सकता है। संसदीय प्रणाली वाले देशों में सचेतक संसदीय दल के सदस्यों में अनुशासन बनाये रखने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। दूसरी ओर अमरीकी दल अत्यधिक अव्यवस्थित असंगठित और अपूर्ण समूह हैं जिनकी तुलना संसदीय प्रणाली वाले देशों के अनुशासित दलों से कभी नहीं की जा सकती। अमरीका में सचेतक कांग्रेस के सदस्यों पर अत्यधिक प्रभावशाली सिद्ध नहीं होता। अनेक बार कांग्रेस के सदस्य अपने ही दल के राष्ट्रपति की नीतियों का घोर विरोध करते हैं और विपक्ष के साथ मतदान करते है। इसके अतिरिक्त जहां ब्रिटिश दल निरन्तर राष्ट्रीय हितों से प्रभावित रहते है और उनकी रक्षा करते है वहां अमरीकी दल स्थानीय और प्रांतीय हितों से प्रभावित रहते है और उनकी रक्षा हेतु राष्ट्रीय हितों का बलिदान भी दे देते हैं।

6 संविधानेत्तर विकास—अमरीकी संविधान राजनीतिक दलों का कोई उल्लेख नहीं करता। वह सोवियत संघ के संविधान की भांति किसी एक राजनीतिक दल को संवैधानिक मान्यता प्रदान नहीं करता। फिर भी वहां ब्रिटेन की भांति दलों का संविधानेत्तर विकास हुआ है। वस्तुत अमरीकी संविधान निर्माता, विशेषकर जार्ज वाशिंगटन, जेम्स मेडिसन, अलैक्जेण्डर हेमिल्टन, थामस जफरसन आदि दलीय राजनीति एवं दलीय भावनाओं के विरुद्ध थे। वे दलों से घृणा करते थे और उन्हें राष्ट्रीय एकता के लिए हानिकारक समझते थे। अमरीका के प्रथम राष्ट्रपति जार्ज वाशिंगटन ने अपने विदाई भाषण में देशवासियों को दलों के विरुद्ध चेतावनी भी दी थी। इस पर भी अमरीका में दलों का विकास होना स्वाभाविक था और संविधान निर्माण के समय वहां दो दलों का विकास हो चुका था अर्थात् हैमिल्टन के नेतृत्व

यह राष्ट्रपति निर्वाचन वर्ष मे ही सक्रिय रहती है और शेष तीन वर्षों म यह निष्क्रिय रहती है। दूसरे, राष्ट्र के सर्वोच्च पदो—राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति के पदो के उम्मीदवारो के चयन मे इसकी कोई भूमिका नहीं होती, क्योंकि उनका चयन राष्ट्रीय सम्मेलन द्वारा होता है।

राष्ट्रीय समिति मे प्रत्येक राज्य और सघ क्षेत्र के दो प्रतिनिधि होते है—एक पुरुष और दूसरी स्त्री। डेमोक्रेटिक पार्टी की राष्ट्रीय समिति के कुल सदस्यों की सख्या 108 है। रिपब्लिकन पार्टी की राष्ट्रीय समिति मे सन् 1952 से राज्यो और सघ क्षेत्रो के दो प्रतिनिधियो के अतिरिक्त एक तीसरे सदस्य को भी शामिल किया जाता रहा है जो राज्य केन्द्रीय समिति का अध्यक्ष होता है। परतु उसे राष्ट्रीय समिति मे तभी शामिल किया जाता है, जब राज्य का मत रिपब्लिकन दल के राष्ट्रपति पद के उम्मीदवार को प्राप्त हो, राज्य के गवनर पद पर दल का सदस्य विद्यमान हो और काग्रेस प्रतिनिधियो मे उसके सदस्यो की सख्या अधिक हो। इस प्रणाली के फल-स्वरूप रिपब्लिकन पार्टी की राष्ट्रीय समिति के सदस्यो की सख्या सन् 1958 मे 147 तक पहुँच गयी थी।

राष्ट्रीय समिति के सदस्यों का निर्वाचन राष्ट्रीय सम्मेलन मे शामिल होने वाले राज्य के प्रतिनिधि करते है यद्यपि कुछ राज्यो म उनका चयन राज्य सम्मेलनो मे राज्य केन्द्रीय समिति अथवा प्राइमरीस द्वारा किया जाता। इसके अध्यक्ष का चयन राष्ट्रपति पद के लिए दल का उम्मीदवार करता है। यद्यपि औपचारिक रूप से उसका निर्वाचन राष्ट्रीय समिति द्वारा होता है। अध्यक्ष ही राष्ट्रीय समिति की बैठकें बुलाता है जो प्राय होती रहती है।

दल के सगठन मे राष्ट्रीय समिति सबस महत्वपूर्ण निकाय है फिर भी वह दल का सचालन नही करती। इसके प्रमुख काय निम्नलिखित है—

(i) राष्ट्रपति पद के लिए दल के उम्मीदवार के लिए चुनाव अभियान की व्यवस्था करना।

(ii) राष्ट्रीय सम्मेलन की तिथि एव स्थान निर्धारित करना तथा उसके लिए प्रारम्भिक तैयारी करना तथा राष्ट्रीय सम्मेलन म शामिल होने वाले प्रतिनिधियो के निर्वाचन के लिए आदेश देना।

(iii) राष्ट्रीय चेयरमैन (अध्यक्ष) का निर्वाचन करना। यह केवल औपचारिकता है। व्यवहार म उसका चयन राष्ट्रपति पद के लिए दल का उम्मीदवार करता है। समिति चुनाव अभियान म अध्यक्ष ही हर सम्भव सहायता करता है।

(iv) जब कभी पार्टी सकट से गुजर रही होती है अथवा पार्टी पर नियन्त्रण स्थापित करने के उद्देश्य से पार्टी के प्रमुख नेताओ मे पारस्परिक स्पर्द्धा और द्वेष उत्पन्न हो जाता है तो समिति उनके भेदो को दूर करने का प्रयास करती है।

कि अमरीकी दल सिद्धान्तों के स्थान पर समस्याओं अथवा मुद्दों पर अधिक बल देते हैं।

**10 सदस्यता का पैतृक आधार**—ब्रिटिश दलों के विपरीत अमरीकी दलों की सदस्यता का मुख्य आधार पैतृक रहा है अर्थात् अमरीका में व्यक्ति के पूर्वज जिस दल से सम्बन्धित रहे हैं वह उसी दल की सदस्यता ग्रहण कर लेता है। यही कारण है कि अमरीका में कुछ राज्य पूर्णत रिपब्लिकन और कुछ पूर्णत डेमोक्रेटिक हैं। यद्यपि वर्तमान समय में इस स्थिति में, कुछ परिवर्तन होना शुरू हुआ है परन्तु सामान्य स्थिति प्राय यही है। यदि उत्तर प्राय रिपब्लिकन दल का समर्थक रहा है तो दक्षिण डेमोक्रेटिक दल का गढ़ रहा है। कुछ विशिष्ट वर्ग भी एक अथवा दूसरे दल से जुड़े हुए हैं। उदाहरणत यदि उद्योग, वित्त, वाणिज्य मुख्यत रिपब्लिकन दल का समर्थन करता है तो किसान और बागान मालिक डेमोक्रेटिक दल का समर्थन करते हैं।

11 ब्रिटेन में संसदात्मक प्रणाली होने से सरकार और दल का संगठन प्राय एक-सा होता है। वहाँ दल सरकार के माध्यम से कार्य करता है। दूसरी ओर, अमरीका में दल और सरकार पृथक होते हैं। वहाँ दल सरकार की नीतियों का निर्देशन करते हैं और उस पर नियन्त्रण भी रखते हैं।

## प्रमुख दलों का संगठन
## (Organization of Major Parties)

दलों का संगठन निर्वाचन व्यवस्था के इर्द गिर्द निर्मित होता है। वह वैसा ही रूप ग्रहण कर लेता है जैसाकि निर्वाचन व्यवस्थायें होती हैं। इसका मूल कारण यह है कि दलों का मुख्य उद्देश्य चुनाव जीतना और सरकार पर नियन्त्रण स्थापित करना होता है। अमरीका के प्रमुख राजनीतिक दलों के संगठन का निर्माण भी वहाँ की निर्वाचन व्यवस्था के इर्द गिर्द हुआ है।

अमरीका में प्रमुख दलों के संगठन का वर्णन करने से पूर्व उनके संगठन से सम्बन्धित कुछ विशेषताओं का वर्णन करना अध्ययन की दृष्टि से उपयोगी होगा। अमरीकी दलों के संगठन सम्बन्धी मुख्य विशेषतायें निम्न हैं—

1 दोनों प्रमुख दलों का संगठनात्मक ढाँचा एक पिरामिड (Pyramid) की तरह है। प्रत्येक दल के संगठन के शीर्ष पर एक राष्ट्रीय समिति है और आधार स्तर पर प्रेसिंक्ट या मतदान समिति है जो मतदान जिले के अनुरूप है। आधार स्तरीय समितियों का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से प्रेसिंक्ट के मतदाताओं द्वारा होता है। उच्च स्तरीय समितियों के सदस्यों का निर्वाचन या प्रत्यक्ष रूप से प्राइमरिस (Primaries) द्वारा होता है अथवा निम्नस्तरीय समितियों द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से होता है अथवा निम्न स्तरीय समिति के अध्यक्ष पदेन उच्च स्तरीय समिति के सदस्य होते हैं। दलों के पिरामिड स्वरूप को अग्र सारणी द्वारा अभिव्यक्त किया जा सकता है।

उत्पन्न करने की क्षमता रखता है परन्तु कार्यकाल समाप्त होते ही उसके पास कोई ऐसी शक्ति नहीं होती। अमरीका में विपक्ष के नेता के पास, जो राष्ट्रपति निर्वाचन में पराजित हो जाता है, पार्टी को सगठित रखने उसके सदस्यों में एकता और अनुशासन की भावना उत्पन्न करने तथा सत्तारूढ दल के साथ सम्पर्क बनाये रखने के कोई साधन उपलब्ध नहीं होते। अमरीकी पार्टी राजनीति में समझाने-बुझाने, प्रार्थना, माँग चेतावनी तथा सौदेबाजी के साधन उपलब्ध हैं परन्तु ये सब दुतरफा (Two way) साधन हैं जो सुदृढ नीति के मार्ग में बाधायें हैं।

अमरीका मे दलों के सगठन विकेन्द्रीकृत होने से शक्ति का बिखराव (Diffusion) है और शक्ति का बिखराव उत्तरदायित्व के बिखराव को जन्म देता है। अमरीका मे कोई एक व्यक्ति अथवा समिति अथवा सम्मेलन पार्टी नीतियों को निर्धारित नहीं करता अतः किसी एक व्यक्ति, समिति या सम्मेलन को उसकी असफलता के लिए उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता। इस तरह अमरीकी दलो के अत्यधिक ढीले सगठन और शक्ति का बिखराव प्रजातन्त्र की आत्मा—उत्तरदायित्व की भावना—पर कुठाराघात करता है। दूसरे अमरीकी दलो का स्वरूप मध्यमवर्गी या समझौतावादी है। अतः महत्वपूर्ण परन्तु उग्रता पैदा करने वाले सार्वजनिक मुद्दों पर सार्वजनिक रूप से विचार विमर्श नहीं किया जाता। इसका परिणाम यह होता है कि दल,निर्वाचनो में महत्वपूर्ण राष्ट्रीय मुद्दों को जनता के समक्ष प्रस्तुत करने मे असफल रहते है और यह प्रजातन्त्र की आधारशिला को कमजोर बनाता है।

2 लूट प्रथा (Spoils System)—अमरीकी दलो ने लूट प्रथा प्रचलित है। जब कोई दल राष्ट्रपति पद पर अपना कब्जा जमा लेता है तो वह अपने समर्थकों को लाभ पहुँचाने के लिए उनमें पदो को वितरित करता है। पदो पर नियुक्तियाँ योग्यता या कुशलता के आधार पर नहीं की जाती बल्कि दल के आधार पर की जाती है। यद्यपि इस प्रथा का 1883 के अधिनियम द्वारा नियन्त्रित करने का प्रयास किया गया था परन्तु उच्च पदो पर इसका प्रयोग अभी भी किया जाता है। इससे भ्रष्टाचार को बढावा मिलता है और प्रशासनिक कुशलता का ह्रास होता है।

3 पेशेवर राजनीतिज्ञों का महत्व—अमरीकी पार्टी राजनीति में पेशेवर राजनीतिज्ञों का अत्यधिक महत्व है। वे पार्टी समितियों और सम्मेलनो पर अपना प्रभुत्व जमा लेते है और पार्टी का अपनी इच्छानुसार सचालन करते है। परिणामस्वरूप सामान्य जनता की भूमिका कम हो जाती है जो अन्ततः पार्टी के अविश्वस्त उम्मीदवार को पराजित करके ही स्थिति में सुधार कर सकती है।

II पक्ष में तर्क—अमरीकी दलीय पद्धति के पक्ष में मुख्यतः निम्नलिखित तर्क दिये जाते है—

नही करते । इन निर्वाचनो मे राज्य स्तरीय नेताओं की प्रमुख भूमिका होती है । यही कारण है कि अमरीका मे राज्यो की सीमा के आधार पर राजनीतिक दलो की स्वतन्त्र इकाइयाँ बनी हुई है ।

5 अमरीका मे स्थानीय और राज्य स्तर के दल के संगठन राज्य कानूनो द्वारा संचालित होते हैं जबकि दल के राष्ट्र स्तरीय संगठन पूर्णत प्रथाओ पर आधारित है ।

6 राज्य और स्थानीय स्तरो पर अमरीकी राजनीतिक दलो के संगठन इतनी अच्छी तरह से व्यवस्थित और संचालित है कि उनकी तुलना मशीन से की जाती है । इसका मूल कारण यह है कि अमरीका निर्वाचनो का देश है प्रति चार वर्ष राष्ट्रपति के लिए निर्वाचन होते है, प्रति दो वर्ष बाद कांग्रेस (प्रतिनिधि सदन) के लिए निर्वाचन होते है , प्रति ऑड वर्ष (Odd year) मे राज्यो की विधान सभाओ एव प्राइमरीस के लिए निर्वाचन होते है । अमरीकी दलो के दो स्तरीय संगठन है—(A) राज्य स्तरीय और (B) राष्ट्र स्तरीय । इन स्तरो के विविध संगठनो को निम्न प्रकार से अभिव्यक्त किया जा सकता है—

A राज्य स्तरीय संगठन—राज्य स्तरीय दलीय संगठन की इकाइयो को मुख्यत निम्न शीर्षको के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 प्रेसिंक्ट अथवा मतदान समितिया—ये स्थानीय स्तर की दलीय इकाइया है । ये दल संगठन की सबसे छोटी इकाइया है । ये निर्वाचन प्रशासन की मूल इकाई के सादृश्य है । इनका आकार जनसंख्या की सघनता (Densıh) और मतदाताओ की संख्या पर निर्भर करता है । सामान्यत प्रत्येक प्रेसिंक्ट मे 100 से 500 तक मतदाता होते है । अमरीका मे लगभग 1,25,000 प्रेसिंक्ट (मतदान जिले) है । दल के संगठन की प्रेसिंक्ट इकाई की एक कार्यपालिका होती है । इसका एक सभापति होता है जिसे स्थानीय नेता या कप्तान कहते है और जो प्राय- युवा पीढी का वह व्यक्ति होता है जिसने राजनीति को अपना व्यवसाय बना लिया होता है । वह दल की ओर से मतदाताओ से सीधे सम्पर्क स्थापित करने के लिए उत्तरदायी होता है । वह मतदाताओ के 'घरो पर दस्तक' देता है उन्हे अपने नामो का पंजीकरण करने के लिए कहता है, चुनाव सभाओ मे उपस्थित होने के लिए अनुरोध करता है तथा मतदान के दिन उन्हे मतदान के लिए प्रेरित करता है । वह जहा मतदाताओ की सुविधाओ और आवश्यकताओ का ध्यान रखता है वहा निजी सेवायें प्रदान करके उन्हे अपने दल के पक्ष मे प्रभावित भी करता है ।

2 वार्ड, कस्बा एव ग्राम समितिया—दल के संगठन की प्रेसिंक्ट इकाई से ऊपर के स्तर पर वार्ड, कस्बा एव ग्राम समितिया है । वार्ड समितिया नगर क्षेत्र

5 निर्वाचनों को सम्भव बनाना—अमरीकी संविधान निर्वाचित पदाधिकारियों की व्यवस्था तो करता है परन्तु निर्वाचनों को सफल बनाने में जिस मूल तत्व—राजनीतिक दल—की आवश्यकता है उसके बारे में पूर्णत शान्त है। दलों के विकास ने निर्वाचित पदाधिकारियों के निर्वाचनों को सफल बनाया है। उदाहरणत राष्ट्रपति का निर्वाचन क्षेत्र सम्पूर्ण राष्ट्र है। यदि दलों का विकास नहीं होता तो किसी राष्ट्रपति पद के उम्मीदवार को निर्वाचक मण्डल में बहुमत प्राप्त करने की आशा नहीं हो सकती थी। यदि प्रतिनिधि सभा को बार बार राष्ट्रपति का निर्वाचन करना पडता तो उसके पद की गरिमा समाप्त हो जाती। इसी तरह न्यूयार्क और ओहियो जैसे बडे राज्यों में सीनेट के निर्वाचन भी दलीय व्यवस्था पर निर्भर करते हैं।

6 राजनीतिक शिक्षा प्रदान करने में दलों की भूमिका—अन्य प्रजातान्त्रिक देशों की भाँति अमरीकी राजनीतिक दल भी अमरीकी जनता को शिक्षित करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। इस तरह वे राजनीतिक शिक्षा के मुख्य केन्द्र हैं।

सक्षेप में, जैसाकि सिडनी डी बेले ने कहा है, "राजनीतिक दल मूल अमरीकी राजनीतिक सस्थायें हैं। उन्होंने सरकार का सचालन किया है, शक्ति पृथक्करण और सघीय व्यवस्था द्वारा उत्पन्न की गई बाधाओं को तोडा है। उन्होंने राष्ट्रीय भावना को सुदृढ किया है, वर्ग सघर्ष को कमजोर किया है तथा प्रजातन्त्र का विकास किया है। अमरीकी सरकार की जटिल व्यवस्था को राजनीतिक दलों ने ही सफलतापूर्वक सचालित किया है तथा मेल-मिलाप पैदा किया है। दल ही राष्ट्र और राज्य के हितों में समन्वय उत्पन्न करते हैं। वर्ग भावनाओं और मतभेदों को कम करके दलों ने ही राष्ट्रीय भावना को सुदृढ किया है।"

## समीक्षा प्रश्न

1 अमरीकी राजनीतिक दलों की विशेषताओं का वर्णन कीजिए।
2 अमरीकी राजनीतिक दलों के सगठन एव कार्यों का वर्णन कीजिए।
3 "ब्रिटिश और अमरीकी राजनीतिक दलों के सगठन और विचारधारा में मूल भिन्नतायें हैं।" विवेचना कीजिए।

(ii) भिन्न भिन्न पदों के लिए उम्मीदवारों को नामजद करने के लिए राज्य सम्मेलनों का आयोजन करना।

(iii) प्राइमरीस के लिए प्रशासनिक ब्यौरों की व्यवस्था करना।

(iv) राज्य विधान मण्डल, कांग्रेस के निर्वाचनों के लिए निर्वाचन अभियान को सगठित करना, सम्मेलन अथवा प्राइमरी के बाद रिक्त होने वाले पदों के लिए व्यक्तियों को नामजद करना।

(v) दल के सत्तारूढ़ होने पर लाभों को वितरित करना आदि।

II राष्ट्र स्तरीय सगठन—राष्ट्र स्तरीय दलीय सगठन के मुख्यत चार अभिकरण है, (i) राष्ट्रीय सम्मेलन, (ii) राष्ट्रीय समिति, (iii) राष्ट्रीय अध्यक्ष, (iv) राष्ट्रीय समिति सचिवालय।

1 राष्ट्रीय सम्मेलन (National Convention)—राष्ट्र स्तर पर यह दल की सर्वोच्च निकाय है। यह दल का ऐसा मच है जो दल को सगठित रखने तथा उसकी नीतियों को निर्धारित करने मे भूमिका निभाता है। इसका आयोजन राष्ट्रपति निर्वाचन वर्ष मे चार वर्ष मे एक बार किया जाता है। इसमे अमरीकी सघ के 50 राज्यों और सघ क्षेत्रों से 1300 से 3000 तक प्रतिनिधि शामिल होते हैं। इन प्रतिनिधियों का चयन क्षेत्रीय (राज्य) सम्मेलनों अथवा क्षेत्रीय प्राइमरीस द्वारा होता है। निस्सन्देह इसे राष्ट्रीय सम्मेलन कहा जाता है। परन्तु यह एक मिथ्या नाम (misnomer) है। इसमें राष्ट्रीयता नाम की कोई चीज नहीं होती। इसमें शामिल होने वाले प्रतिनिधि राष्ट्रीय स्तर के लोकप्रिय नेता नहीं होते, वे राष्ट्रीय विचारों से ओत प्रोत होने के स्थान पर स्थानीय या क्षेत्रीय स्वार्थों से प्रभावित रहते है। यह "क्षेत्रीय नेताओं का ऐसा सम्मेलन" है जो पारस्परिक समझौते, गठबन्धन और सौदेबाजी द्वारा अपने कार्यों को सम्पन्न करता है। यही कारण है कि इसकी गतिविधियों पर राष्ट्रपति, भूतपूर्व राष्ट्रपति अथवा राष्ट्रीय समिति के सदस्यों आदि का कोई प्रभाव नहीं होता।

चार्ल्स मियर्ड ने राष्ट्रीय सम्मेलन के निम्न तीन कार्य बताये है—

(i) दल के सिद्धान्तों के आधार पर घोषणा पत्र तैयार करना जिसके अनुसार दल आगामी चुनाव मे नागरिकों से समर्थन की अपील करता है।

(ii) राष्ट्रपति और उप-राष्ट्रपति के पदों के लिए उम्मीदवारों के नामों की घोषणा करना तथा उनकी सूचना देने के लिए समितियों का निर्माण करना।

(iii) राष्ट्रीय समिति का गठन करना जो चुनाव अभियान का सचालन करती है और आगामी चार वर्षों के लिए दलीय मामलों की देखरेख करती है।

2 राष्ट्रीय समिति (National Committee)—यह पार्टी सगठन के शीर्ष स्तर पर स्थित है परन्तु जितनी ही यह उच्च निकाय है उतनी ही यह शक्तिहीन और प्रभावहीन है। यह चार वर्ष तक पार्टी की गतिविधियों का सचालन करती है, परन्तु

उपर्युक्त कार्यों के अतिरिक्त राष्ट्रीय समिति के कोई अन्य महत्त्वपूर्ण कार्य नहीं। वह किसी रूप में पार्टी का संचालन नहीं करती, उसकी नीति निर्धारित नहीं करती। वह केवल उन प्रस्तावों का अनुमोदन कर देती है जिन्हें अध्यक्ष उसके समक्ष प्रस्तुत करता है।

3 राष्ट्रीय अध्यक्ष (National Chairman)—सिद्धान्ततः राष्ट्रीय समिति प्रति चार वर्ष बाद राष्ट्रीय अध्यक्ष का चयन करती है, परन्तु व्यवहार में राष्ट्रीय सम्मेलन द्वारा राष्ट्रपति और उप-राष्ट्रपति पद के लिए दल के उम्मीदवारों की घोषणा होने के बाद राष्ट्रपति पद के लिए दल के उम्मीदवार द्वारा उसका चयन होता है। समिति तो केवल उसका अनुमोदन करती है। राष्ट्रीय अध्यक्ष का मुख्य कार्य राष्ट्रपति अभियान का संचालन करना है। वह द्वितीय कांग्रेस अभियानों में भी हिस्सा लेता है। वह राज्य और स्थानीय पार्टी संगठनों से निकट सम्बन्ध बनाये रखता है, अनेक प्रकार के भाषण देता है तथा पार्टी के लिए धन एकत्रित करता है। फिर भी वह एक "बॉस" (नेता) नहीं होता और उसकी स्थिति अत्यधिक महत्त्व और सत्ता की नहीं होती। उसकी तुलना में राज्य स्तरीय नेताओं की स्थिति अत्यधिक महत्त्वपूर्ण होती है।

4 राष्ट्रीय समिति सचिवालय (The National Committee Secretariat)—यह राष्ट्रीय समिति और राष्ट्रीय अध्यक्ष को सचिवालय सेवायें प्रदान करता है। प्रथम, यह दल के समर्थन में निरन्तर प्रचार करता रहता है और दल की स्थिति को सुदृढ़ करने का प्रयास करता है। यह दल के महत्त्वपूर्ण नेताओं के भाषणों को तैयार करता है, उसके लिए धन एकत्रित करता है तथा उसका हिसाब रखता है, यह अनुसन्धान कार्यों में लीन रहता है तथा दल को अनेक प्रकार की गृह-व्यवस्था सम्बन्धी सेवायें प्रदान करता है।

मूल्यांकन (Evaluation)—अमरीकी दलीय प्रणाली के विपक्ष और पक्ष में दिए जाने वाले तर्कों को मुख्यतः निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

A विपक्ष में तर्क—अमरीकी दलीय प्रणाली की मुख्यतः निम्न आधारों पर आलोचना की जाती है—

1 अत्यधिक विकेन्द्रीकृत संगठन—अमरीकी दलों के संगठन अत्यधिक विकेन्द्रीकृत हैं। "वे वस्तुतः राज्य और स्थानीय संगठनों के ढीले समुदाय हैं।" उनके पास कोई राष्ट्रीय केन्द्रीकृत संगठन नहीं। उनके संगठन की स्थानीय, राज्य स्तरीय और राष्ट्र स्तरीय इकाइयों में कोई सामञ्जस्य नहीं। उनके पास कमाण्ड की एक कड़ी नहीं। उनके सदस्यों का मार्गदर्शन करने के लिए कोई राष्ट्रीय नेतृत्व नहीं तथा उन्हें एक सूत्र में बांधने के लिए कोई राष्ट्रीय कार्यक्रम नहीं। यद्यपि राष्ट्रपति अपने कार्यकाल में पदों के वितरण के आधार पर पार्टी सदस्यों में एकता

रिक प्राणी है। अनेक देश प्रेम की भावनाएँ कूट-कूट कर भरी हुई है। वे सब अपने आप को स्विस राष्ट्र का निवासी समझते है। वस्तुत स्विट्जरलैंड ने सिद्ध कर दिया कि भाषा और धर्म की विविधता के बाद भी राष्ट्रीय और राजनीतिक एकता विकसित हो सकती है। स्विटजरलैण्ड मे "विविधता मे एकता" पायी जाती है।

**3 राजनीतिक दृष्टिकोण**—स्विटजरलैण्ड युगो युगो से गणराज्य रहा है। वहा स्वशासित कैन्टनो और कम्यूनो का विकास अत्यधिक प्राचीन समय मे हो गया था। वहा राज्य को सभी नागरिको का मामला समझा जाता है। यही कारण है कि स्विटजरलैंड म कभी एकात्मक सरकार अथवा पितृ सत्तात्मक शासन का विकास नही हुआ। वह सदियो से एक राज्य मण्डल (सघ) रहा है। स्विट्जरलैंड प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की प्रयोगशाला है। जनमत सग्रह और आरम्भन की संस्थाओ के माध्यम से स्विस नागरिक शासन मे सक्रिय भूमिका निभाते है। शक्तिशाली राज्यो से घिरा होने के कारण स्विटजरलैंड लम्बे समय से तटस्थता की नीति अपनाता रहा है यद्यपि उसे कभी कभी यूरोपीय युद्धो मे भी धकेला गया है। प्राय वह यूरोप की शक्ति राजनीति से पृथक रहा है। सभी यूरोपीय राष्ट्र स्विट्जरलड की तटस्थता की नीति को स्वीकार करते है।

**4 अर्थ व्यवस्था**—स्विट्जरलैंड प्राकृतिक साधनो का धनी नही। पर्वतीय क्षेत्र होने के कारण वहा परिवहन और यातायात की कठिनाइया है। अत वहा भारी उद्योगो का विकास नही हो सका। फिर भी स्विस नागरिको ने अपने परिश्रम एव ईमानदारी से स्विटजरलैण्ड को एक औद्योगिक देश बना दिया है स्विटजरलड अपने अधिकाश खाद्यान्नो के लिए विदेशो पर निर्भर करता है, वह कच्चे माल का आयात करता है वह बैंकिंग का केन्द्र है, घडियो का निर्माण स्थल है, पर्यटको का क्रीडा स्थल है, डेरी तथा दूध के बने पदार्थों क लिए प्रसिद्ध है आदि। उसने जिस अर्थ व्यवस्था का विकास किया है वह सन्तोषजनक, स्थाई और पर्याप्त है। वहा न अत्यधिक धनी लोग निवास करते है न अत्यधिक निर्धन। वहा मध्य वर्ग की बहुतायत है जो आत्म तुष्ट है। लोगो का जीवन स्तर ऊचा है।

## स्विट्जरलैण्ड मे संवैधानिक विकास
## (Constitutional Development in Switzerland)

स्विटजरलैण्ड के सवैधानिक विकास की प्रक्रिया को निम्न शीर्षको के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

**1 1291 का स्थाई मैत्री सघ**—तेरहवी शताब्दी तक स्विटजरलैण्ड अनेक छोटे छोटे राज्यो (कैन्टनो) म विभक्त था। य राज्य प्राय बाह्य आक्रमण और सामन्तो हेर फेर का शिकार रहते थे। कुछ कैन्टन आस्ट्रिया के हैप्सबर्ग शासको के अधीन थे। इन उरी श्वीज (श्विज Schwyg) और उण्टरवाल्ड के तीन छोटे कैन्टनो ने आस्ट्रिया के हैप्सबर्ग शासक की अधीनता म छुटकारा पाने के लिए सदा

1 शासनांगो मे सहयोग एव समन्वय उत्पन्न करना—ग्रमरीकी राजनीतिक व्यवस्था शक्ति पृथक्करण ग्रौर ग्रवरोध एव सतुलन के सिद्धान्त पर ग्राधारित है। ये सवैधानिक व्यवस्था म ग्रमरीकी शासन मे टकराव या गतिरोध की स्थिति पैदा कर सकती है। ग्रमरीकी दलो के विकास ने इस टकराव ग्रौर गतिरोध को दूर करने मे सहयोग दिया शासनांगो को एक दूसरे के निकट लाने म सहायता की है तथा उनमे सहयोग ग्रौर समन्वय उत्पन्न किया है। उदाहरणत वतमान समय मे राष्ट्रपति ग्रौर कांग्रेस के चुनाव दलीय ग्राधार पर लडे जाते हैं। दल राष्ट्रपति पद को प्राप्त करके कार्यपालिका ग्रौर काग्रेस को मिलाने का प्रयास करते हैं। राष्ट्रपति काग्रेस के ग्रपने दल के सदस्यो के माध्यम स नीतियो का निर्माण कराता है। इस तरह कार्यपालिका ग्रौर कांग्रेस जिसे सविधान निर्माताग्रो ने ग्रौपचारिक रूप से एक-दूसरे से पृथक् रखा है। वे दलो के माध्यम से ग्रनौपचारिक रूप से एक दूसरे के निकट ग्रा जाते हैं। दलो के माध्यम से ही वे एक-दूसरे से सहयोग करने में सफल होते है।

2 समझौता वत्ति ग्रर्थात परस्पर विरोधी हितों मे सन्तुलन एव सामजस्य—ग्रमरीकी दल पद्धति मे ग्रसीम समझौता वृत्ति पाई जाती है। ग्रमरीकी दल सिद्धान्तत ग्रौर व्यवहारत मध्यवर्गी हैं। वे ग्रतिवादी नीतियो का ग्रनुसरण नही करते ग्रौर न ही उनका समथन करते है। ये भिन्नताग्रो को पाटना जानते है उन्हें हवा देना नही जानते। दूसरे शब्दो मे, वे परस्पर विरोधी वर्गों ग्रौर हितो म समन्वय उत्पन्न करते है, सघष या टकराव नही। वे परस्पर विरोधी हितो म मध्यस्थता का काय करते है, उनकी ग्रपील विशिष्ट समूहो तक सीमित नही होती बल्कि व्यापक होती है। जितनी मात्रा म व परस्पर विरोधी हितो मे समन्वय उत्पन्न करन म सफल होते है, उतनी मात्रा मे वे प्रजातान्त्रिक दलीय सरकार को सजीव बनाने मे सफल होते है।

3 द्विदलीय पद्धति—ग्रमरीका की द्विदलीय पद्धति का गुण यह है कि वह छोटे ग्रर्थात् तीसरे दलो को पनपने नही देती। जिन मुद्दो ग्रथवा विचारो को लेकर तीसरे दल उत्पन्न होते है। ग्रमरीका के प्रमुख दोनो दल उन्ह ग्रपने कायक्रमो मे शामिल कर लेते है। इस तरह तीसरे दल उद्देश्यहीन होकर समाप्त हो जाते है या शक्तिहीन ग्रौर प्रभावहीन बन जाते है। इस तरह ग्रमरीका की द्विदलीय पद्धति विविध हितो, जातियो, धर्मों, वर्गों, ग्रौर व्यवसायो के बाद भी ग्रमरीकी समाज को खण्डो म विभक्त होने नही देती।

4 राष्ट्रीय एकीकरण में भूमिका—ग्रमरीका विविध जातियो, विविध धर्मों, विविध हितो एव व्यवसायों का देश है। इन सभी को एक मच के ग्रधीन एकत्रित करने का श्रेय मुख्यत ग्रमरीकी दलो को है।

राज्य को समाप्त कर दिया गया। फिर भी यह स्विस राजनीतिक व्यवस्था पर अपनी अमिट छाप छोड़ गया। इसके बाद स्विट्जरलैंड में एक ढीले राजमण्डल के स्थान पर एक सुदृढ़ केन्द्र अर्थात् एक संघीय व्यवस्था की आवश्यकता पर बल दिया जाने लगा। वस्तुतः आधुनिक स्विटजरलैंड के विचार को हैल्वेटिक गणराज्य ने ही जन्म दिया। सन 1814 तक स्विस राज्यमण्डल के कैंटनों की संख्या 22 तक पहुँच गयी थी जो वर्तमान समय तक विद्यमान है।

4 **पैक्ट ऑफ पैरिस एवं वियना कांग्रेस**—यूरोपीय शक्तियों, विशेषकर आस्ट्रिया और रूस के प्रभाव के कारण डाइट ने स्विटजरलैंड के लिये एक नये संविधान के प्रारूप को तैयार किया जिसे वियना कांग्रेस ने 1815 में स्वीकार कर लिया। यह संविधान पैक्ट ऑफ पेरिस कहलाता है। इसने एक निर्बल केन्द्र की स्थापना की। इसने स्थानीय स्वायत्तता पर आवश्यकता से अधिक बल दिया। इसने स्विट्जरलैंड की तटस्थता को स्वीकार करके उसकी विदेश नीति को भी निश्चित कर दिया।

5 **गृह युद्ध एवं राष्ट्रीय एकता वाली शक्तियों की विजय**—निर्बल राज्य मण्डल (केन्द्र) कैंटनों में राष्ट्रीय एकता की भावनायें पैदा करने में असफल रहा। इसी ओर पुनरुद्धार विचारों ने प्रतिक्रियावादी कैंटनों में संवैधानिक परिवर्तनों पर बल दिया। परिणामस्वरूप कैंटनों के संविधानों में परिवर्तनों के फलस्वरूप वयस्क मताधिकार, प्रेस की स्वतन्त्रता, कानून के समक्ष समानता आदि स्वतन्त्रताओं को स्वीकार कर लिया गया। सन 1845 में सात कैथोलिक बहुमत वाले कैंटनों ने अपने एक पृथक् संघ का निर्माण किया जिसे सोण्डरबण्ड की संज्ञा दी गई। सन 1847 में प्रोटस्टैन्ट बहुमत वाले कैंटनों (जो केन्द्रीय शक्ति के पक्ष में थे) और कैथोलिक बहुमत वाले कैंटनों में (जो कैंटनों के अधिकारों के पक्ष में थे) गृह युद्ध छिड़ गया। गृह युद्धों में राष्ट्रीय एकता वाली शक्तियों की विजय हुई।

6 **सन् 1848 का संविधान**—गृह युद्ध के बाद डाइट ने एक नये संविधान के प्रारूप को तैयार करने के लिए 14 सदस्यों की एक समिति का निर्माण किया। इसने संविधान के जिस प्रारूप को तैयार किया उसे डाइट ने स्वीकार कर लिया। जनमत संग्रह में जब स्विस जनता और कैंटनों के बहुमत ने इसका अनुसमर्थन कर दिया तो इसे 12 सितम्बर, 1848 को लागू कर दिया गया।

स्विस संविधान निर्माताओं को भी प्रायः उन्हीं समस्याओं का सामना करना पड़ा था जिन समस्याओं का सामना अमरीकी संविधान निर्माताओं को करना पड़ा था। उदाहरणतः स्विस संविधान निर्माताओं को एक ऐसी केन्द्रीय सरकार का निर्माण करना था जो बाह्य आक्रमणों का सामना कर सके और आन्तरिक व्यवस्था को बनाये रख सके। इस उद्देश्य की पूर्ति हेतु स्विस संविधान निर्माताओं ने एक संघीय सभा, एक संघीय परिषद और एक संघीय न्यायालय की स्थापना की।

# स्विट्जरलैण्ड का संविधान

21 नये अनुच्छेद जोड दिये । इस सशोधन को जनता और कैन्टनो के बहुमत का अनुसमथन मिलने के बाद 11 मई, 1874 को लागू किया गया।

**8 1874 के बाद किये गये परिवतन**—1874 के बाद भी स्विट्जरलण्ड के सविधान मे अनेक परिवतन किये गये है जिन्होने केन्द्रीय सरकार की शक्तियो का निरन्तर विस्तार किया है । सन 1919 मे किये गये सवैधानिक परिवतन की विशेषता यह है कि उसने समानुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली को स्वीकार कर लिया । इस तरह इस सशोधन ने अप्रत्यक्ष रूप से स्विस राजनीतिक दलो को मान्यता दे दी ।

## स्विट्जरलैण्ड की शासन प्रणाली के अध्ययन का महत्त्व
## (Importance of the Study of Governmental System of Switzerland)

विश्व की शासन प्रणालियो के अध्ययन मे स्विस शासन प्रणाली के अध्ययन का विशेष महत्त्व है । जैसाकि लार्ड ब्राइस ने कहा है कि 'आधुनिक प्रजातान्त्रिक राज्यो मे जो वास्तविक प्रजातन्त्र है, उनके अध्ययन के लिए स्विटजरलण्ड का दावा सबसे बडा है ।" स्विस शासन प्रणाली के अध्ययन के महत्त्व के लिए मुख्य कारण निम्न हैं

(i) स्विटजरलैण्ड ने भाषा, जाति और धम की विविधताओं के बाद भी विश्व के समक्ष राष्ट्रीय एकता का जो उदाहरण प्रस्तुत किया है वह अनुपम एव अद्वितीय है । उसने सिद्ध कर दिया है कि विभिन्न सस्कृतियो और भिन्न भिन्न परम्पराओ के बाद भी विविध राष्ट्रीयताओ के बीच उच्च कोटि का सहयोग सम्भव है और वे एक राष्ट्र एव राज्य की छत्रछाया म सौहाद्र पूण जीवन व्यतीत कर सकते है ।

(ii) स्विटजरलैण्ड युगो-युगो स एक गणराज्य रहा है । स्विटजरलैण्ड म जैसाकि हैंस हूबर ने कहा है, "राज्य सब नागरिको के घर का मामला समझा जाता है । अत उसका नेतृत्व कभी पैतृक नही हो सकता ।"

(iii) स्विटजरलण्ड विश्व मे शुद्ध प्रजातन्त्र की प्रयोगशाला है । जनमत सग्रह और आरम्भन जैसी प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की सस्थाओ का जो सफलतापूवक प्रयोग स्विटजरलैण्ड म किया गया है वह अन्यत्र कही नही किया गया । यह कहना कोई अतिशयोक्ति नही होगी कि 'यदि फ्रांस ने विश्व के समक्ष स्वतन्त्रता, समानता एव बन्धुत्व के नारे प्रस्तुत किये हैं यदि ग्रेट ब्रिटेन को ससदीय सस्थाओ की शास्त्रीय भूमि कहा जा सकता है यदि सयुक्त राज्य अमरीका ने राजनीति शास्त्र को सघवाद की अवधारणा और व्यवहार प्रदान किया है तो स्विटजरलण्ड को विश्व की राजनीतिक प्रयोगशाला कहना उचित है जहां प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का सफलतापूवक प्रयोग किया गया है ।'

# 1

# ऐतिहासिक पृष्ठभूमि
## (Historical Background)

**1 भौगोलिक स्थिति**—स्विट्जरलैण्ड यूरोप का एक छोटा देश है। इसका क्षेत्रफल भारत के सबसे छोटे राज्य केरल के बराबर और पश्चिम बगाल के आधे से कुछ अधिक है। यह घनी आबादी वाला देश है। स्विट्जरलैंड यूरोप के मध्य म स्थित है। इसलिए इसे "भौगोलिक केन्द्र" और 'यूरोप का हृदय" कहते हैं। यह एक पर्वतीय देश होने से "हजारो घाटियों का देश" भी कहलाता है। यह चारो ओर भूमि मे घिरा हुआ है। इसके पूर्व मे आस्ट्रिया, पश्चिम मे फ्रांस, उत्तर मे जर्मनी और दक्षिण मे इटली राज्य स्थित है। इसके पास अपना कोई समुद्री तट नही है। इसके क्षेत्र का 2/3 भाग पर्वतीय है, केवल 1/3 भाग ही कृषि योग्य है। प्राकृतिक साधनो की दृष्टि से यह कोई धनी देश नही है। यह प्राकृतिक सौन्दर्य के लिए भी प्रसिद्ध है। अत स्विट्जरलैण्ड पर्यटकों की क्रीडा का स्थल रहा है। **स्विट्जरलैण्ड का भौगोलिक नाम हेल्वेटिया है** और स्विस निवासी उसे इसी नाम से पुकारना पसन्द करते है। इसकी राजधानी बर्न है। सघीय सरकार के मुख्य कार्यालय यही पर स्थित हैं। ज्यूरिच, जिनेवा आदि इसके अन्य प्रमुख नगर है।

**2 स्विस लोग जाति भाषा एव धर्म**—स्विट्जरलैंड विविधताओं और विरोधाभासो का देश होते हुए भी एक समगन राष्ट्र है। यह अनेक जातियो का मिलन स्थल अर्थात् केन्द्र है। स्विटजरलैंड म जर्मन, फ्रेंच, इटालियन और रोमाश जाति के लोग निवास करते है। यहा यहूदी एव अन्य कुछ जातियो के लोग भी निवास करते हैं। इसके निवासियो म लगभग 74% जर्मन मूलवश के है, 20% फ्रांसीसी है, 5% इटालियन है, 1% रोमाश है, कुछ यहूदी और बहुत थोडे से अन्य जातियो के लोग है। स्विट्जरलैण्ड की चार सरकारी भाषाएँ है जर्मन फ्रेंच, इटालियन और रोमाश। स्विट्जरलैण्ड मे प्रोटेस्टेन्ट और रोमन कैथोलिक धर्म के अनुयायी निवास करते है। यद्यपि कुछ यहूदी और कुछ नास्तिक लोग भी है। स्विस नागरिको मे किसी प्रकार की कटुता, वैमनस्य अथवा सघर्ष नही है। उनमे किसी प्रकार की धार्मिक कट्टरता नही। वे स्वभाव मे शान्त, सहिष्णु और व्यावहा-

# 2

# स्विस सविधान की प्रमुख विशेषताये

**(Main Features of the Swiss Constitution)**

स्विस सविधान की प्रमुख विशेषताओ को निम्न शीर्षको के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

**1 लिखित सविधान**—अमरीका, भारत, कनाडा, सोवियत सघ आदि देशो के सविधानो की भाति स्विटजरलण्ड का सविधान भी एक लिखित प्रलेख है। इस सविधान के प्रारूप को 14 सदस्यो के एक आयोग ने अप्रैल 1848 म तैयार किया था जिसे डाइट ने 12 सितम्बर, 184९ को स्वीकार किया था। सन् 1874 म सविधान मे व्यापक परिवतन किये गये थे।

स्विटजरलण्ड का सविधान अमरीका के सविधान स दुगना परन्तु अन्य अनेक सविधानो से छोटा है। उदाहरणत अमरीका के सविधान मे केवल 7 अनुच्छेद है और उसमे 26 सशोधन किये गये है, भारत क सविधान मे 395 अनुच्छेद है और उसम 46 सशोधन किये गय है, कनाडा के सविधान मे 47 अनुच्छेद, आस्ट्रेलिया के सविधान मे 128 अनुच्छेद, दक्षिण अफ्रीका के सविधान मे 153 अनुच्छेद, सोवियत सघ के सविधान मे 174 अनुच्छेद है परन्तु स्विटजरलैण्ड के सविधान म 3 अध्याय और 123 अनुच्छेद है। उसम 57 सशोधन किये गये ह। स्विस सविधान के अमरीका के सविधान से बडा होने का मूल कारण यह है कि उसके निर्माताओ न स्विस सघ और उसके एकको के अधिकारो को स्पष्ट रूप से उल्लिखित किया ह। इसके अतिरिक्त, स्विस सविधान म शिकार, मछली पकडना, जुओ के अड्डो, लाटरी जैसे विषयो का भी वर्णन किया गया है जो वस्तुत कानून के अन्तर्गत आने चाहिए।

स्विस सविधान अमरीका के सविधान की तुलना म अधिक स्पष्ट है। यही कारण है कि जहा अमरीका मे सवधानिक धाराओ की अस्पष्टता के कारण वहाँ की सर्वोच्च न्यायालय को निहित शक्तियो के सिद्धान्त का विकास करना पडा है वहा स्विट्जरलण्ड म इसकी आवश्यकता ही अनुभव नही की गयी।

अपनी स्वतन्त्रता की रक्षा करने के लिए अगस्त 1291 मे एक स्थायी मत्री सन्धि पर हस्ताक्षर किये। इस सन्धि द्वारा तीनो कैंटनों ने आक्रमण की स्थिति मे एक दूसरे से सहयोग करने और पारस्परिक विवादो को पंच निर्णय द्वारा हल करने का निश्चय किया। इसने स्विट्जरलैण्ड के नाम से किसी नये राज्य का निर्माण नही किया था। इसने किसी प्रकार की केन्द्रीय सरकार की रचना नही की थी। फिर भी सामान्य हितो की रक्षा हेतु विचार विमर्श करने के लिए एक अनियमित कांग्रेस का आयोजन किया जाता था जिसे डाइट की सज्ञा दी गई थी। इस तरह **1291 की सधि ने स्विस राज्य-मण्डल के विचार का प्रादुर्भाव किया।** स्विटजरलैंड के अन्य कैंटन भी राज्यमण्डल मे शामिल होने लगे। सन् 1352 तक राज्यमण्डल मे शामिल होने वाले कैन्टनो की कुल सख्या 8 थी। इससे राज्यमण्डल की शक्ति का विस्तार होने लगा। पन्द्रहवी शताब्दी तक राज्यमण्डल यूरोप मे एक शक्ति बन गया। सन् 1648 की वेस्टफेलिया सधि ने पहली बार राज्यमण्डल को एक स्वतन्त्र सम्प्रभु राज्य के रूप मे स्वीकार कर लिया।

**2 राज्य मण्डल की निबल स्थिति**—सन 1798 तक स्विस राज्यमण्डल मे कैंटनो की सख्या 13 थी। फिर भी राज्यमण्डल एक शक्तिशाली राज्य नही था। शक्ति वस्तुत कैंटनो के पास थी और वे सावभौम राज्य थे। राज्यमण्डल की स्थिति निबल थी। इस समय तक न कोई स्विस कार्यपालिका (सरकार) थी, न कोई प्रतिनिधि सरकार थी, न कोई सघीय सेना थी, न सघीय सिविल सेवा थी, न सघीय बजट था और न कोई सघीय नागरिकता थी। केवल एक डाइट थी जिसमे प्रत्येक कैंटन के बराबर प्रतिनिधि होते थे परन्तु डाइट भी कोई शक्तिशाली सस्था नही थी। उसके निर्णयो को लागू कराने के लिए कोई मशीनरी नही थी। आन्तरिक राजनीतिक ढाचे मे कैंटनो मे कोई समानता नही पायी जाती थी। जहां ग्रामीण कैंटनो मे शुद्ध प्रजातन्त्र था, वहा कुछ अन्य कैंटनो मे प्रतिनिधि प्रजातन्त्र और कुछ मे कुलीनतन्त्र था।

**3 हैल्वेटिक गणराज्य**—फ्रासीसी राज्यक्राति सेनाओ ने 18वी शताब्दी के अन्त मे स्विटजरलैण्ड पर विजय प्राप्त कर ली थी। उसने स्विट्जरलैण्ड पर ऐसी व्यवस्था लाद दी जो स्विस परम्परा, उसकी स्थानीय राजनीति, उसकी स्वतन्त्रता और स्वभाव के सवथा विपरीत थी। यह व्यवस्था इतिहास मे हैल्वेटिक गणराज्य के नाम से प्रसिद्ध है। इसके सविधान ने स्विटजरलैण्ड को फ्रास का एक सक्षिप्त राज्य बना दिया तथा उसकी गणराज्यीय सस्थाओ को पूर्णत बदल दिया। इसने स्विटजरलैण्ड को 'एक और अविभाजित" गणराज्य घोषित कर दिया तथा केन्द्रीय व्यवस्था और सुदृढ नौकरशाही पर बल दिया। परन्तु स्विस राष्ट्र ने इस आरोपित व्यवस्था का विरोध किया। यह विरोध इतना उग्र था कि नेपोलियन को 1803 के मध्यस्थता अधिनियम द्वारा कैंटनो की स्वतन्त्रता और पूव की राज्यमण्डल व्यवस्था को पुन बहाल करना पडा। नेपोलियन के पतन के बाद हैल्वेटिक गण-

तायें होते हुए भी स्विस एकक हर दृष्टि से समान है। दूसरे, स्विस संविधान एक लिखित प्रलेख है। संविधान कठोर और सर्वोच्च है। तीसरे, स्विट्जरलण्ड में दोहरी शासन व्यवस्था है अर्थात् संघ और कैंटनों की अपनी अपनी सरकारें हैं, अपनी अपनी विधियां, परम्परायें, इतिहास और विचार हैं। चौथे, स्विट्जरलैण्ड मे संघ और कैंटनो में शक्तियों का विभाजन अमरीकी नमूने पर "गणना और अवशेष के सिद्धान्त" के आधार पर किया गया है। संविधान में संघ सरकार की शक्तियों का स्पष्ट रूप से गिनाया गया है और अवशिष्ट शक्तियां कैंटनों को प्रदान की गयी है। पांचवें, स्विस संघीय सभा एक द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका है। जहां राष्ट्र परिषद "लोक सदन" है वहां राज्य परिषद एककों का सदन है। छठे, स्विस संघ के प्रत्येक एकक का अपना पृथक् संविधान है। सातवें, स्विटजरलैण्ड में दोहरी नागरिकता है। आठवें, स्विस संघीय व्यवस्था मे संघीय न्यायाधिकरण को न्यायिक पुनरावलोकन की सीमित शक्ति प्राप्त है। स्विस संघीय न्यायाधिकरण किसी कैंटन के कानूनों को तो रद्द कर सकती है, यदि वे कैंटन के संविधान के अथवा संघीय संविधान के अथवा संघीय कानून के विपरीत है। परन्तु वह संघीय सभा द्वारा पारित कानून को अवैध घोषित कर रद्द नहीं कर सकती।

4 बहुल कार्यपालिका—सोवियत संघ की प्रेसीडियम की भांति स्विस कार्यपालिका (संघीय परिषद) का स्वरूप एकल नहीं बहुल है। वह मण्डलीय अर्थात् कालिजियट कार्यपालिका है। स्विट्जरलैण्ड मे कार्यपालिका शक्ति न तो अमरीका की भांति राष्ट्रपति में निहित है और न ब्रिटेन की भांति प्रधानमन्त्री में निहित है। वहां कार्यपालिका शक्ति सात व्यक्तियों की एक निकाय मे निहित है जिसे संघीय परिषद कहते है। संघीय परिषद के सदस्यों का निर्वाचन चार वर्ष के लिए संघीय सभा द्वारा होता है। इस तरह 'प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का घर' कहलाये जाने वाले स्विटजरलैण्ड में कार्यपालिका का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से स्विस जनता द्वारा नहीं होता वरन् अप्रत्यक्ष रूप से संघीय सभा द्वारा। होता है। स्विस संघीय परिषद का निर्वाचन अमरीका या ब्रिटेन की भांति दलीय आधार पर नहीं होता बल्कि प्रशासनिक योग्यता, कुशलता, अनुभव और सेवाभाव के आधार पर होता है। दूसरे, संघीय परिषद का प्रत्येक सदस्य हर दृष्टि से समान होता है। कोई किसी के अधीन नहीं होता कोई किसी को नियुक्त या विमुक्त नहीं कर सकता, किसी को कोई विशेषाधिकार प्राप्त नहीं होता। संघीय परिषद का एक अध्यक्ष होता है जो औपचारिक रूप से स्विस राष्ट्रपति कहलाता है, परन्तु उसके पास कोई विशेषाधिकार नहीं होता। वह "सर्वोच्च अधिशासी समिति" का सभापति मात्र होता है।

5 संसदात्मक एवं अध्यक्षात्मक शासन प्रणालियों के गुणों से युक्त परन्तु उनके दोषों से मुक्त—स्विस संघीय परिषद में एक साथ अमरीकी अध्यक्षात्मक

संघीय सभा को द्वि सदनात्मक व्यवस्थापिका बनाया गया। इसके निम्न सदन (राष्ट्र परिषद) को लोक सिद्धान्त पर आधारित किया गया जबकि उच्च सदन (राज्य परिषद) को एककों (कैन्टनो) की समानता के आधार पर रचित किया गया। संघीय परिषद के रूप में एक केन्द्रीय कार्यपालिका (सरकार) की रचना की जो न अमरीकी अथवा ब्रिटिश कार्यपालिका की तरह एकल है, न अमरीकी राष्ट्रपति की तरह कॉंग्रेस से पृथक् है, न ब्रिटिश कार्यपालिका की तरह अस्थिर या अनिश्चित है, फिर भी इसमे अमरीकी राष्ट्रपति की स्थिरता और ब्रिटिश कार्यपालिका के उत्तर दायित्व के गुण पाये जाते है। सन् 1848 के संविधान के अन्तर्गत जिस संघीय न्यायाधिकरण की स्थापना की गई थी वह संघीय सभा की एक समिति मात्र थी और उसके न्यायिक कर्त्तव्य अत्यधिक सीमित थे।

स्विस संविधान निर्माताओं के समक्ष एक समस्या यह थी कि राज्यमण्डल को किस प्रकार एक संघ मे परिवर्तित किया जाय। यद्यपि संविधान म 'राज्यमण्डल' शब्द का ही प्रयोग किया गया परन्तु वह एक संघ ही है। अमरीका के संविधान की तरह स्विस राज्यमण्डल (संघ) की शक्तियों को स्पष्ट रूप से गिनाया गया है और अवशिष्ट शक्तियां कैन्टनों को दी गई है। इस तरह संविधान ने संघीय क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाले विषयों म राष्ट्रीय एकता की नींव रख दी। स्विस संविधान मे किसी अधिकार पत्र की स्पष्ट व्यवस्था नही की गई जैसाकि अमरीकी संविधान म प्रथम दस संशोधनो के माध्यम से की गई है फिर भी स्विस संविधान के अनेक अनुच्छेदों मे मूल अधिकारो और स्वतन्त्रताओं का आश्वासन दिया गया है। संक्षेप मे, सन 1848 के संविधान ने एक केन्द्रीय राजनीतिक व्यवस्था प्रदान की प्रभाव-कारी राष्ट्रीय सत्ता को जन्म दिया, राष्ट्रीय एकता के तत्वों को बढ़ावा दिया और निश्चित रूप से स्विटजरलण्ड को एक राज्यमण्डल से एक संघ मे बदल दिया।

7 **1874 का संशोधन**—सन 1848 के संविधान मे 1874 मे संशोधन द्वारा व्यापक संशोधन किए गए। यद्यपि इसने 1848 के संविधान को पूर्णत समाप्त तो नही किया परन्तु इसने कैन्टनों की कीमत पर केन्द्रीय सरकार की शक्ति को अत्यधिक बढ़ा दिया। इसने राष्ट्रीय केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति को बल दिया, प्रजातन्त्र का विस्तार किया, सामाजिक और आर्थिक क्षेत्रों म राज्य के हस्तक्षेप को बढ़ा दिया तथा धार्मिक महन्तो की शक्ति को कम कर दिया। उदाहरणत 1874 के संशोधन ने विदेशी सम्बन्धो, सैनिक मामलो, मुद्रा, दीवानी और फौजदारी कानून, संचारण और वाणिज्य, उच्च शिक्षा, देशीकरण प्राकृतिक स्रोतों के संरक्षण आदि के क्षेत्र मे केन्द्र सरकार की शक्ति का अत्यधिक विस्तार कर दिया। इसने प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की संस्थाओं का भी विस्तार कर दिया। आरम्भ और जनमत संग्रह की जो संस्थायें कैन्टन संविधानों म विद्यमान थी उन्हे संघीय व्यवस्था म भी महत्वपूर्ण स्थान दिया गया। सन 1874 के संशोधन ने 1848 के संविधान की 14 धाराओं को पूर्णत समाप्त कर दिया, उसके 40 अनुच्छेदों मे संशोधन कर दिये तथा उसमे

शब्द कहने का अधिकार सदा अपने पास रखते है। स्विस नागरिकों को संघीय सभा के "तृतीय सदन" की संज्ञा दी जाती है।

7 द्वि-सदनात्मक संघीय सभा—अन्य देशों की संघीय व्यवस्थापिकाओं की भांति स्विस संघीय सभा भी एक द्वि-सदनात्मक संघीय व्यवस्थापिका है। इसके निम्न सदन को राष्ट्र परिषद और उच्च सदन को राज्य परिषद कहते हैं। जहां निम्न सदन 'लोक सदन' है वहां उच्च सदन एककों का सदन है। स्विस संघीय सभा के निम्न सदन (राष्ट्र परिषद) का निर्वाचन गुप्त मतदान द्वारा वयस्क मताधिकार के आधार पर जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से समानुपातिक प्रतिनिधित्व की सूचि प्रणाली द्वारा चार वर्ष के लिए होता है, उसके उच्च सदन (राज्य परिषद) के सदस्यों का निर्वाचन कैन्टनों के संविधानों के अनुसार होता है। यही कारण है कि राज्य परिषद के कुछ सदस्यों का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा वयस्क मताधिकार के आधार पर होता है कुछ का कैन्टन की विधान सभाओं द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से होता है और कुछ का लैण्डर्सजमिन्दे (प्रारम्भिक सभाओं) द्वारा होता है। राज्य परिषद के सदस्यों का कार्यकाल भी भिन्न भिन्न है। कुछ का कार्यकाल 4 वर्ष, कुछ का 3 वर्ष, कुछ का 2 और कुछ का 1 वर्ष है। दूसरे, निम्न सदन में कैन्टनों का प्रतिनिधित्व जनसंख्या के आधार पर होता है, उच्च सदन में कैन्टनों का प्रतिनिधित्व समानता के आधार पर होता है। उच्च सदन में प्रत्येक पूर्ण कैन्टन 2 प्रतिनिधि और प्रत्येक अर्द्ध कैन्टन एक प्रतिनिधि भेजता है। तीसरे, स्विस संघीय सभा के दोनों सदनों की शक्तियां पूर्णतः समान हैं। चौथे, जब कभी किसी विधेयक पर दोनों सदनों में कोई गतिरोध उत्पन्न हो जाता है तो विवाचन समिति कोई न कोई रास्ता निकाल लेती है और गतिरोध समाप्त हो जाता है। पांचवें, स्विस संघीय सभा एक ऐसी व्यवस्थापिका है जिसके अधिवेशन अत्यधिक शान्त, सुव्यवस्थित भावशून्य और व्यावहारिक होते हैं।

8 न्यायिक पुनरावलोकन की सीमित शक्ति—अन्य संघीय संविधानों की भांति स्विटजरलैण्ड में भी एक संघीय न्यायाधिकरण है। परन्तु स्विस संघीय सभा और स्विस संघीय परिषद की भांति संघीय न्यायाधिकरण भी एक अद्वितीय न्यायालय है। प्रथम स्विस संघीय न्यायाधिकरण शासन का एक समान स्तरीय एवं स्वतन्त्र अंग नहीं है। सोवियत संघ के सर्वोच्च न्यायालय की भांति वह एक अधीनस्थ अंग है। उदाहरणतः संघीय सभा संघीय न्यायाधिकरण के क्षेत्राधिकार (शक्तियों) का विस्तार कर सकती है, उसके सदस्यों का निर्वाचन संघीय सभा द्वारा होता है वह अपने कार्यों की वार्षिक रिपोर्ट संघीय सभा को प्रस्तुत करती है। दूसरे स्विस संघीय न्यायाधिकरण का न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार न तो अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय की भांति कानून की उचित प्रक्रिया" पर

(iv) स्विटजरलैण्ड की कार्यपालिका अनुपम एवं अद्वितीय है। वह एक ऐसी बहुल कार्यपालिका है जिसकी रचना दल के आधार पर नहीं होती बल्कि योग्यता, कुशलता, अनुभव और सेवा के आधार पर होती है। इसकी रचना में विविध कैंटनों अर्थात् जातियों और भाषाओं का प्रतिनिधित्व होता है। इसके सभी सदस्य हर दृष्टि से समान होते हैं। कोई किसी के अधीन नहीं, कोई किसी को नियुक्त या विमुक्त नहीं कर सकता। निस्सन्देह स्विस कार्यपालिका (संघीय परिषद) का एक अध्यक्ष होता है जो औपचारिक रूप से स्विट्जरलैण्ड का राष्ट्रपति कहलाता है, परन्तु उसके पास कोई विशेषाधिकार नहीं होता। वह केवल "सर्वोच्च अधिशासी समिति का सभापति" मात्र होता है। स्विस कार्यपालिका में अमरीकी कार्यपालिका की स्थिरता और ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल की उत्तरदायित्वता के गुण पाये जाते हैं परन्तु उनके दोष नहीं पाये जाते। स्विस कार्यपालिका की ये विशेषताएं ही "स्विस प्रणाली" (Swiss System) को जन्म देती है जो अमरीका की अध्यक्षात्मक प्रणाली और ब्रिटेन की संसदात्मक प्रणाली दोनों से श्रेष्ठ है।

(v) स्विस शासन प्रणाली की विदेश नीति तटस्थता पर आधारित है। इसके कारण जैसाकि जान ब्राउन मरान ने कहा है, "स्विटजरलैण्ड अशांति के सागर में एक सुखी द्वीप के समान है।" स्विटजरलैण्ड की तटस्थता शान्तिवाद या अहिंसावाद पर आधारित नहीं। स्विटजरलण्ड में कोई स्थाई सेनायें नहीं, फिर भी वहां सैनिक प्रशिक्षण अनिवार्य है और प्रत्येक नागरिक सैनिक है। स्विस तटस्थता को यूरोपीय राज्यों की मान्यता प्राप्त है। उदाहरणत 1815 की वियना कांग्रेस और 1920 के राष्ट्र संघ (L O N) ने स्विटजरलैण्ड की तटस्थता को मान्यता दी थी। यह ठीक कहा गया है कि "स्विस तटस्थता स्विस संवैधानिक कानून और यूरोपीय अन्तर्राष्ट्रीय कानून का एक भाग है।" अपनी तटस्थता के कारण स्विटजरलैण्ड युद्धरत राष्ट्रों के बीच कूटनीति विचार विनिमय का श्रेष्ठ साधन माना जाता है। अपनी तटस्थता के कारण ही स्विट्जरलैण्ड संयुक्त राष्ट्र संघ (UNO) का सदस्य नहीं बना यद्यपि वह उसके अनेक अभिकरणों—अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन, यूनेस्को, विश्व स्वास्थ्य संघ का सदस्य है।

(इस प्रश्न के विस्तृत अध्ययन के लिए अध्याय 2 के बिन्दु 4, 5, 6, 9 14 और 15 का विशेष रूप से अध्ययन कीजिए)।

### समीक्षा प्रश्न

1 स्विट्जरलैण्ड के संवैधानिक विकास का संक्षिप्त वर्णन कीजिए।

2 "आधुनिक शासन प्रणालियों में स्विस शासन प्रणाली के अध्ययन का विशेष महत्व है।" इस कथन के सन्दर्भ में स्विस शासन प्रणाली की उन विशेषताओं का विवेचन कीजिए जो उसके अध्ययन को विशेष महत्व प्रदान करती है।

---

अत्यधिक बल देता है। स्विस संविधान मे, अमरीकी अथवा भारतीय संविधान की भांति, कोई अनौपचारिक अधिकार पत्र नहीं। फिर भी स्विस नागरिक भाषण, प्रेस, समुदाय, धर्म निवास, भ्रमण, शिक्षा आदि की स्वतन्त्रताओं का उपयोग करते है। निस्सन्देह स्विस महिलाओं को मताधिकार बहुत बाद मे फरवरी 1971 मे, प्राप्त हुआ परन्तु वहा कानून के समक्ष सभी सदा समान रहे है। स्विस नागरिकों को सम्पत्ति और उद्यम की स्वतन्त्रता प्राप्त है। वाणिज्य और उद्योग शासन के नियन्त्रण से स्वतन्त्र रहे है। स्विस राजनीति मध्य वर्ग से प्रभावित रही है पूँजीपति या सर्वहारा वर्ग से प्रभावित नहीं रही। बीसवी शताब्दी मे लोक कल्याणकारी अवधारणा के विकास से स्विस राज्य का कार्यक्षेत्र बढ गया है तथा सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी अनेक नीतियों को अपनाया गया है परन्तु फिर भी स्विस राजनीतिक व्यवस्था की प्रवृत्ति उदारवादी है सोवियत संघ की भांति समाजवादी नहीं। जैसाकि जचर ने कहा है कि "आर्थिक क्षेत्र में शासनिक हस्तक्षेप की प्रवृत्ति इतनी बलशाली नहीं कि वह स्विस राजनीति की उदारवादी प्रवृत्ति को बल दे।"

**11 औपचारिक अधिकार-पत्र का अभाव होते हुए भी अधिकारों की व्यवस्था**—स्विस संविधान मे नागरिकों के मूल अधिकारो को क्रमबद्ध रूप से किसी एक अध्याय मे नहीं लिखा गया जैसाकि भारतीय संविधान के भाग 3 और सोवियत संघ के संविधान के अध्याय 9 मे फिर भी स्विस संविधान के अनेक अनुच्छेदो मे नागरिकों के अधिकारो की व्यवस्था की गयी है। उदाहरणत अनुच्छेद 4 के अनुसार "सभी स्विस नागरिक कानून के समक्ष समान है। स्विटजरलैण्ड मे न कोई प्रजा है, न किसी को स्थान, जन्म, व्यक्ति अथवा कुटुम्ब के आधार पर कोई विशेषाधिकार प्राप्त है।" अनुच्छेद 49 के अनुसार "अन्तर्भावना एव धार्मिक विश्वास की स्वतन्त्रता उलघनीय है।" इस पर भी अनुच्छेद 51 इस बात की व्यवस्था करता है कि 'जसूइट-पद्धति और उससे सम्बन्धित कोई भी संस्था, स्विटजरलैण्ड के किसी भाग मे नहीं अपनाई जा सकती। इस संस्था के सदस्यो के लिए गिरजाघरो और स्कूलो मे सब कार्य वर्जित है।' अनुच्छेद 55 "प्रेस की स्वतन्त्रता की गारण्टी देता है।' अनुच्छेद 56 "नागरिको को संस्थाएं स्थापित करने का अधिकार देता है। यदि इनका उद्देश्य अथवा इनके साधन मे राज्य के प्रति कोई अनुचित एव खतरनाक बात न हो। दुरुपयोग दमन के लिये कैन्टन कानून आवश्यक कार्यवाही अधिनियमित करते हैं।" अनुच्छेद 60 के अनुसार 'प्रत्येक कैन्टन का कर्तव्य है कि वह अन्य मण्डलित राज्यों के नागरिको के साथ, वैधानिक एव न्यायिक विषयो मे, अपने नागरिको की भाँति व्यवहार करे।" स्विस अधिकारो का सम्बन्ध मुख्यत नागरिको की राजनीतिक स्वतन्त्रता से है। सोवियत

विश्व के अन्य देशों की भांति स्विटजरलण्ड मे भी अनेक अभिसमयो का विकास हुआ है। उदाहरणत विदेशियो को नागरिकता प्रदान करना सघीय सरकार के अधिकार म आता है। इस पर भी यदि कोई कैंटन अपने नियमो के अनुसार किसी विदेशी को नागरिकता प्रदान कर देता है तो सघ सरकार उसे स्वीकार कर लेती है।

**2 कठोर सविधान**—स्विस सविधान एक कठोर सविधान है। वह अमरीका के सविधान से कम कठोर परन्तु भारत के सविधान से अधिक कठोर है। स्विस सविधान साधारण कानून और सवैधानिक कानून म भिन्नता करता है और सशोधन के लिए विशेष प्रक्रिया का उल्लेख करता है। स्विस सविधान मे सशोधन की प्रक्रिया का वर्णन अध्याय तीन के 6 अनुच्छेदो मे (अनुच्छेद 118 से 123 तक) किया गया है। सविधान म सशोधन के प्रस्ताव को तभी लागू किया जा सकता है जब सघीय सभा के दोनो सदन उसे पारित कर दे और कैंटनो तथा मताधिकारी स्विस नागरिको का बहुमत जनमत सग्रह के माध्यम से उसका अनुसमर्थन कर द।

स्विस सविधान की सशोधन प्रक्रिया की विशेषता यह है कि स्विस राष्ट्र के सभी महत्वपूर्ण भाग—सघीय सभा, सघीय परिषद, कैंटन, नागरिक—सशोधन प्रक्रिया म शामिल किये गये है। दूसरे, अनुच्छेद 118 सविधान म आंशिक सशोधन की ही व्यवस्था नहीं करता है, बल्कि सविधान के पूर्ण सशोधन की भी व्यवस्था करता है। तीसरे, स्विस सशोधन प्रक्रिया अत्यधिक प्रजातान्त्रिक है। सशोधन प्रक्रिया मे स्विस नागरिको की साझेदारी 'सशोधन के प्रस्ताव से उसकी पुष्टि तक है।" दूसरे शब्दो म, स्विस नागरिको की सकारात्मक इच्छा के बिना सविधान मे कोई सशोधन नही हो सकता। चौथे स्विट्जरलैण्ड मे सवधानिक विकास न्यायिक पुनरावलोकन का परिणाम नही सवधानिक सशोधनो का परिणाम है।

**तीन 3 सघीय व्यवस्था**—स्विस सविधान अनुच्छेद 1 म स्विटजरलैण्ड को एक राज्यमण्डल अथवा परिसघ घोषित करता है परन्तु वह एक सघ है। परिसघ नही। स्विस सविधान म 'राज्यमण्डल' शब्द का प्रयोग 'मिथ्या नाम' है। स्विस सघ कन्टनो (इकाइयो) का कोई ढीला सघ नही, उसके इकाइयो का सघ से पृथक होने का कोई अधिकार नही। वह 'अविनाशी कैंटनो का अविनाशी सघ है", उसके कैंन्टनो को कभी समाप्त नहीं किया जा सकता और न ही कभी सघ को समाप्त किया जा सकता है। ब्रूक्स, जचर, ह्यूगेस आदि लेखक स्विटजरलैण्ड को एक सच्चा सघ स्वीकार करते है।

स्विस सघीय व्यवस्था मे वे सब विशेषतायें पायी जाती है जो अमरीकी सघीय व्यवस्था म पायी जाती है। प्रथम, स्विस सघ के कुल 22 एकक (कैंटन) है। इनम 19 पूर्ण कैंटन है और 6 अर्द्ध कैन्टन है। क्षेत्र और जनसख्या म भिन्न-

लागू करती है, कानूनो के उद्देश्यो की पूर्ति के लिए प्रत्यायोजित विधान के अन्तर्गत नियमो का निर्माण करती है, वह विभागीय निर्णयो के विरुद्ध अपीलों की सुनवाई करती है और इस बात की जाच करती है कि कही दूसरे देशो से की गयी सन्धियाँ अथवा समझौते सवधानिक व्यवस्थाओ के विपरीत तो नही है।

**14 विभिन्नता मे एकता**—स्विटजरलैण्ड विविध धर्मों जातियो, भाषाओ और सस्कृतियो का देश है। फिर भी वहाँ न जातीय वैमनस्य है, न धार्मिक मदान्धता और न भाषाई कटुता। सभी एक दूसरे के प्रति सहिष्णुता का दृष्टिकोण अपनाते है और अपने आपको 'स्विस' समझते हैं। राष्ट्रीय एकता और देश भक्ति की भावनायें जो स्विस लोगो म विद्यमान है वे अन्यत्र नही पायी जाती। जहा विश्व के अनेक देशो मे अल्पसख्यक "आत्म निर्णय" के सिद्धान्त की दुहाई देते नजर आते है। यहा स्विटजरलैण्ड के अल्पसख्यक अपने आपको स्विस राष्ट्र का अभिन्न अग समझते है। स्विस सविधान धर्म निरपेक्ष राज्य की स्थापना है। वह नागरिकों को धार्मिक स्वतन्त्रता प्रदान करता है, वह जर्मन, फ्रेंच, इटालियन और रोमाश भाषाओ को मान्यता प्रदान करता है तथा उनकी सांस्कृतिक भावनाओ को सन्तुष्ट करता है। स्विट्जरलैण्ड मे सारा राजकीय काम काज इन चार भाषाओ मे होता है। यह कहा जा सकता है कि स्विट्जरलैण्ड उसी प्रकार से एक सांस्कृतिक सघ है जिस प्रकार से सोवियत सघ एक सास्कृतिक सघ है।

**15 स्थायी तटस्थता**—स्विटजरलण्ड की विदेश नीति तटस्थता पर आधारित है। इसके कारण वह अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति की उथल पुथल, सघर्ष और युद्ध आदि मे अछूता रहा है। जैसाकि जान ब्राउन मसन ने लिखा है कि 'स्विटजरलैड अशान्ति के सागर मे एक सुखी द्वीप के समान है।"

**समीक्षा प्रश्न**

1 स्विटजरलण्ड के सविधान की प्रमुख विशेषताओ का वर्णन कीजिए।

शासन प्रणाली का स्थायित्व और ब्रिटिश संसदात्मक शासन प्रणाली के उत्तरदायित्व की भावना पायी जाती है। उदाहरणत स्विस संघीय परिषद संघीय सभा की सेविका और अभिकर्ता है। वह उसके आदेश और निर्देश म काय करती है, वह उसके प्रति उत्तरदायी है। परन्तु इस पर भी स्विस संघीय सभा स्विस संघीय परिषद को, ब्रिटिश संसद की भाति, अविश्वास का प्रस्ताव पारित करके समय से पूव पदच्युत नही कर सकती और न ही स्विस संघीय परिषद ब्रिटिश कायपालिका (मन्त्रिमण्डल) की तरह संघीय सभा को समय से पूव विघटित कर सकती है। इस तरह अमरीकी राष्ट्रपति के कायकाल की तरह स्विस संघीय परिषद का कायकाल निश्चित है। जब कभी संघीय सभा संघीय परिषद द्वारा प्रस्तुत किसी विधेयक को अस्वीकार कर देती है तो उसे अविश्वास का प्रस्ताव नही समझा जाता और संघीय परिषद पद नही त्यागती। वह अपने अपमान को यथासम्भव गौरव के साथ स्वीकार कर लेती है और उसे प्रतिष्ठा का प्रश्न नहीं बनाती बल्कि अपने आपको संघीय सभा की इच्छाओं के अनुरूप ढाल लेती है और अपने पद पर बनी रहती है। ब्रिटेन जैसी संसदात्मक प्रणालियो म ऐसा कभी नही हो सकता। ब्रिटेन म जब कभी संसद मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रस्तुत किसी महत्त्वपूर्ण विधेयक को अस्वीकार कर देती है तो उसे सरकार के विरुद्ध अविश्वास समझा जाता है और मन्त्रिमण्डल को त्यागपत्र देना पडता है।

सिद्धान्तत, अमरीका की भाति, स्विस संघीय परिषद के सदस्य संघीय सभा के सदस्य नही होते परन्तु व्यवहार मे, ब्रिटेन की भाति, वे उसकी बैठकों म उपस्थित होते है, विधेयकों पर अपने विचार व्यक्त करते है, प्रश्नों का उत्तर देते है, उसके निर्णयो को प्रभावित करते हैं। परन्तु, ब्रिटेन के विपरीत, जब विधेयकों पर मतदान होता है तो व उसम भाग नही लेते।

6 प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र—प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र, जैसाकि डायसी न कहा है, 'स्विस राजनीतिक जीवन का मूल सिद्धान्त है।' स्विटजरलैण्ड म प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की संस्थाओं-विशेषकर जनमत संग्रह और आरम्भन का इतना अधिक प्रयोग होता रहा है कि ये प्राय स्विस संस्थायें ही बन गयी हैं। स्विट्जरलण्ड और प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र पर्यायवाची शब्द बन गय है। प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की संस्थाओं के माध्यम से स्विस नागरिक अपनी "निर्द्वन्द और प्रत्यक्ष प्रभुता" का प्रयोग करते है और शासन की कायवाही मे प्रत्यक्ष भाग लेते है जहा अन्य प्रजातान्त्रिक देशो म नागरिक निर्वाचनो के बाद अपने प्रतिनिधियो के दास हो जाते है वहा स्विस नागरिक निर्वाचनो के बाद भी सम्प्रभु बने रहते है। प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपकरणो के माध्यम से वे अपने विधायको के आचरण की त्रुटियों एव त्रुटियो को दूर करते है तथा विधान के क्षेत्र मे जनमत संग्रह के माध्यम से अन्तिम शब्द और आरम्भन के माध्यम से प्रथम

आधारित है और न भारतीय सर्वोच्च न्यायालय की भाति "कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया" पर आधारित है। स्विस सघीय न्यायाधिकरण की न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति अत्यधिक सीमित है। वह कैन्टन के किसी कानून को अवैध घोषित कर सकती है। यदि वह कैन्टन सविधान और सघीय सविधान के विपरीत है, वह कैन्टन सविधान की किसी धारा को भी अवैध घोषित कर सकती है यदि वह सघीय सविधान के विपरीत है, वह प्रत्यायोजित विधान के अन्तगत सघीय परिषद द्वारा निर्मित नियमो को भी अवैध घोषित कर सकती है यदि वे सघीय कानूनो के विपरीत है। परन्तु वह सघीय सभा द्वारा पारित किसी कानून को अवैध घोषित नही कर सकती।

सक्षेप मे, स्विस सघीय न्यायाधिकरण न स्विस सविधान के सरक्षक और अभिभावक के रूप मे कार्य करती है और न वह उसकी व्याख्या करती है। स्विस सघीय न्यायाधिकरण कभी भी सघीय सभा के "तृतीय सदन" की भूमिका नही निभा सकती। स्विस सविधान 'ससदीय सर्वोच्चता' एव 'जन प्रभुता' के सिद्धात को प्राथमिकता देता है। न्यायिक सर्वोच्चता (न्यायिक पुनरावलोकन) को नही। जैसाकि हैंस ह्यूबर ने कहा है कि "स्विस लोगो की दृष्टि मे सवैधानिक कानूनो की न्यायिक समीक्षा प्रजातान्त्रिक सिद्धान्तो की उल्लघना है।"

9 प्राचीन गणराज्य—स्विट्जरलैण्ड, जैसाकि रैपर्ड ने कहा है, 'युगो से गणराज्य है।' यह स्विस राजनीति का प्रमुख सिद्धान्त है। स्विट्जरलैण्ड मे सभी राजनीतिक सस्थायें निर्वाचनो पर आधारित है, सभी सार्वजनिक पद सभी के लिए समान रूप से खुले है, शासन और शासनाधिकारियो पर सर्वसाधारण का नियन्त्रण है कोई किसी के अधीन नहीं सभी कानून के समक्ष समान है किसी को किसी प्रकार के विशेषाधिकार प्राप्त नही।

स्विस इतिहास और परम्परा की विशेषता ही यह रही है कि उसमे राजतान्त्रिक कुलीनतान्त्रिक, वशानुगत, पतृक अथवा साम्राज्यवादी प्रवृत्तियो का सर्वदा अभाव रहा है। स्विटजरलैण्ड ने साम्राज्यवाद की रक्त लोलुपता से कभी अपने हाथ नही रगे। स्विटजरलैण्ड मे उस समय भी गणराज्य विद्यमान था जिस समय यूरोप और एशिया के प्राय सभी देशो मे राजतन्त्र, निरकुशतन्त्र अथवा स्वेच्छाचारी शासन था। स्विट्जरलैण्ड का सविधान "एक व्यक्ति के शासन" का विरोधी है। स्विस सविधान न केवल सघीय स्तर पर गणराज्य की व्यवस्था करता है बल्कि अनुच्छेद 6 कन्टनो मे भी गणराज्य की व्यवस्था की माग करता है। हैंस ह्यूबर, ने स्विस सविधान के गणतन्त्रीय स्वरूप की प्रशसा मे लिखा है कि वहा "राज्य सब नागरिको के घर का मामला समझा जाता है। अत उसका नतृत्व कभी पैतृक नही हो सकता।"

10 उदारवादी दर्शन—उदारवाद स्विस राजनीतिक व्यवस्था का महत्वपूर्ण सिद्धान्त है। स्विस सविधान व्यक्ति उसकी स्वतन्त्रता और समानता पर

दो तिहाई बहुमत और तीन-चौथाई राज्यो के अनुसमथन की आवश्यकता होती है वहाँ भारतीय संविधान के कुछ भाग संसद के साधारण बहुमत द्वारा, अधिकाश भाग संसद के पूर्ण बहुमत और उपस्थित सदस्यो के दो-तिहाई बहुमत द्वारा तथा कुछ भाग संसद के दो तिहाई बहुमत और आधी राज्य विधान सभाओ के अनुसमथन द्वारा संशोधित किये जा सकते है। अमरीकी और भारतीय संविधानो की संशोधन प्रक्रिया मे नागरिको की कोई भूमिका नही जबकि स्विट्जरलैण्ड म संशोधन की प्रस्तावना से उसकी पुष्टि तक स्विस नागरिको की भूमिका महत्व पूर्ण है।

**स्विस संशोधन प्रक्रिया की विशेषतायें**—स्विस संविधान की संशोधन प्रक्रिया की कुछ विशिष्ट विशेषतायें है—

1 **पूर्ण एव आंशिक संशोधन**—स्विस संविधान पूर्ण अथवा आंशिक संशोधन की व्यवस्था करता है। अनुच्छेद 118 के अनुसार, "संघीय संविधान कभी भी पूर्ण अथवा आंशिक रूप से संशोधित किया जा सकता है।" स्विस संविधान की यह विशेषता विश्व के अन्य संविधानो की संशोधन प्रक्रिया से भिन्न है। क्योंकि अन्य संशोधनो म केवल आंशिक संशोधन की व्यवस्था की जाती है, पूर्ण संशोधन की नही की जाती। संविधान के पूर्ण संशोधन का अर्थ है, पूरे संविधान पर पुनर्विचार अर्थात संविधान का पुनर्निर्माण जबकि आंशिक संशोधन का अर्थ है "संविधान के किसी एक या अनेक विशिष्ट अनुच्छेदो मे विशिष्ट दिशा मे परिवतन।"

2 **नागरिको की साझेदारी**—स्विटजरलैण्ट म संवैधानिक संशोधन की "प्रस्तावना स पुष्टि तक" स्विस नागरिको की साझेदारी अत्यधिक है। प्रथम, 50,000 मताधिकारी स्विस नागरिक संवैधानिक संशोधनो के प्रस्तावो को प्रस्तुत कर सकते है, दूसरे, जनमत सग्रह मे अंतिम निर्णय भी स्विस नागरिको के हाथो मे है। इस तरह स्विस नागरिको की सकारात्मक इच्छा के बिना स्विस संविधान मे कोई परिवतन नही हो सकता। विश्व के किसी अन्य संविधान मे संवैधानिक संशोधन की प्रक्रिया मे नागरिको की इतनी अधिक साझेदारी नही है। स्विस संविधान पर स्विस नागरिको का अत्यधिक नियन्त्रण है।

3 **संशोधन संविधान के विकास का आधार**—अन्य संघीय संविधानो म संविधान के विकास म संघीय न्यायालय की भूमिका महत्त्वपूर्ण होती है, परन्तु स्विटजरलैण्ड मे, न्यायिक पुनरावलोकन के अभाव के कारण संशोधन ही संवैधानिक विकास का आधार रहे है। संवैधानिक संशोधनो द्वारा ही स्विस संविधान ने गतिशीलता और समयानुकूलता प्राप्त की है।

4 **विषय की एकता**—स्विस संशोधन प्रक्रिया म "विषय की एकता" पायी जाती है। इसका अर्थ यह है कि लौकिक आरम्भन (Popular Initiative) द्वारा

संघ की भांति आर्थिक स्वतन्त्रता से नहीं। दूसरे, भारतीय संविधान की भांति स्विस संविधान जिन अनुच्छेदों में नागरिकों की स्वतन्त्रता की व्यवस्था करता है उनमें अथवा अन्यत्र उनकी सीमाओं की भी व्यवस्था करता है। तीसरे, स्विस न्यायपालिका नागरिक अधिकारों को वह संरक्षण प्रदान नहीं करती जो अमरीकी या भारतीय सर्वोच्च न्यायालय उन्हें संरक्षण प्रदान करती है। फिर भी स्विस नागरिक जनमत संग्रह और उपक्रम (आरम्भन) के माध्यम से अपनी स्वतन्त्रताओं की स्वयं रक्षा करते हैं और संघीय सभा तथा संघीय परिषद पर नियन्त्रण रखते हैं।

**12 केन्द्रीयकरण का अभाव**—स्विस संविधान शक्तियों का केन्द्रीयकरण किसी एक स्थान पर नहीं करता। उदाहरणत स्विस संघीय परिषद में अध्यक्ष के रूप में एक स्विस राष्ट्रपति है परन्तु वह शक्तिशाली नहीं होता। वह सर्वोच्च अधिशासी समिति का सभापति मात्र होता है। उसके पास कोई विशेषाधिकार नहीं होता। इसी प्रकार संघीय परिषद के रूप में एक मन्त्रिमण्डल तो है परन्तु उसमें ब्रिटेन की भांति प्रधानमन्त्री का नेतृत्व नहीं होता। अनुच्छेद 71 "संघीय सभा को स्विस राज्य मण्डल की सर्वोच्च सत्ता' तो प्रदान करता है परन्तु विधान के क्षेत्र में उसकी शक्ति अन्तिम नहीं होती।" स्विस जनता जनमत संग्रह के माध्यम से अन्तिम और आरम्भन के माध्यम से आरम्भिक विधायी शक्ति का प्रयोग करती है। स्विट्जरलैंड में संघीय न्यायाधिकरण तो है, परन्तु उसकी न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति सीमित है। वह संघीय सभा द्वारा पारित कानूनों को अवैध घोषित नहीं कर सकती।

**13 शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का कठोरता से पालन नहीं किया गया**—स्विट्जरलैण्ड जैसाकि कॉलिन्स बोजोर ने कहा "राजनीतिक विरोधाभासों की भूमि है और राजनीति की प्रयोगशाला है।" वह प्रजातन्त्र का घर है उसके संविधान की प्रवृत्ति उदार है, उसका स्वरूप संघीय है फिर भी वहां शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त का कठोरता से पालन नहीं किया गया। उदाहरणत स्विस परिषद और संघीय न्यायाधिकरण संघीय सभा के अधीन हैं। संघीय सभा संघीय परिषद के सदस्यों और संघीय न्यायाधिकरण के न्यायाधीशों का निर्वाचन करती है संघीय परिषद संघीय सभा के आदेश और निर्देश में कार्य करती है संघीय सभा न्याय प्रशासन का निरीक्षण व निर्देशन करती है। संघीय परिषद और संघीय दोनों अपने कार्यों की वार्षिक रिपोर्ट संघीय सभा में प्रस्तुत करते हैं। संघीय सभा न्यायाधिकरण द्वारा पारित कानूनों पर कार्यपालिका अथवा न्यायपालिका के निषेधाधिकार का प्रयोग नहीं होता। दूसरी ओर, संघीय परिषद केवल कार्यपालिका शक्तियों का ही प्रयोग नहीं करती अपितु विधायी, वित्तीय और न्यायिक शक्तियों का भी प्रयोग करती है। वह ऐसी कार्यपालिका है जो विधेयकों को आरम्भ करती है, उन्हें संघीय सभा द्वारा पारित कराने में प्रभावशाली भूमिका निभाती है, उन्हें

के दोनो सदन) संविधान के पूर्ण संशोधन पर विचार करती है और उसे लोगो और कैंटनो की स्वीकृति अथवा अस्वीकृति के लिये पेश करती हैं अर्थात नवीन संविधान के प्रस्ताव को पुन जनमत संग्रह के लिय पेश किया जाता है।

**B आंशिक संशोधन**—आंशिक संशोधन की प्रक्रिया का वर्णन अनुच्छेद **121** मे किया गया है। इसके अनुसार आंशिक संशोधन लौकिक आरम्भन की प्रक्रिया अथवा संघीय विधि के निर्माण की प्रक्रिया का अनुसरण कर सकता है। इसका अर्थ यह है कि 50,000 मताधिकारी स्विस नागरिक अथवा संघीय सभा अथवा संघीय परिषद् आंशिक संवैधानिक संशोधन का प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकती है।

लौकिक आरम्भन 50,000 मताधिकारी स्विस नागरिको का वह अधिकार है जिसके प्रयोग द्वारा वे संघीय संविधान के किसी एक अनुच्छेद को अंगीकार करने उसका निराकरण करने अथवा उसे संशोधित करने की माग कर सकते है। क्योंकि स्विस संविधान 'विषय की एकता' पर बल देता है। अत एक लौकिक आरम्भन एक अनुच्छेद या उससे सम्बंधित अथवा प्रभावित होने वाले अनुच्छेदो म ही संशोधन की माग कर सकता ह। दो भिन्न अनुच्छेदो अथवा अनेक अनुच्छेदो म संशोधन के लिये दो या अनेक लौकिक आरम्भनो की आवश्यकता होती है।

लौकिक आरम्भन दो प्रकार का होता है—(i) निर्मित आरम्भन (Formulated Initiative), और (ii) अनिर्मित आरम्भन (Unformulated Initiative)।

निर्मित आरम्भन मे मतदाता स्वय विधेयक के प्रारूप को तैयार करते हैं। इस प्रकार का आरम्भन पूर्ण विवरण सहित एक योजना के रूप म प्रस्तुत किया जाता है। यदि संघीय सभा उसका समर्थन करती है तो उसे जनता एव कैंटनो के समक्ष स्वीकृति अथवा अस्वीकृति के लिय पेश कर दिया जाता है। परन्तु यदि संघीय सभा उसका समर्थन नही करती तो संविधान उसे अनेक प्रकार के अधिकार देता है। यह अपनी एक वैकल्पिक योजना (प्रति योजना) तैयार कर सकती है अथवा वह लोगो को लौकिक योजना का रद्द करने की सलाह द सकती है और अपनी प्रति योजना या अथवा अपनी रद्द करने की सलाह का लौकिक आरम्भन की मूल योजना के साथ लोगो और कैंटनो के मतदान (जनमत संग्रह) के लिय पेश कर सकती है।

जब कभी संघीय सभा अपनी प्रति योजना तैयार करती है तो उस स्थिति म मतदाताओ के समक्ष दो प्रश्न प्रस्तुत किया जाता है यह यह है कि क्या व

# 3

# संशोधन प्रक्रिया

## (Amendment Procedure)

### संशोधन प्रक्रिया की आवश्यकता

कोई भी संविधान अपने निर्माणकाल के वातावरण में ही काम नहीं करता बल्कि उसे अनेक वर्षों तक काय करना होता है। अत संविधान को समयानुकूल बनाने और नवीन परिस्थितियों का सामना करने के लिए उसमें संशोधन की आवश्यकता होती है। यही आवश्यकता संशोधन की प्रक्रिया को जन्म देती है। ऐसे संविधान की कल्पना करना जिसमें संशोधन की आवश्यकता ही न हो प्राय असम्भव है।

नमनीयता और कठोरता के आधार पर संविधानों को प्राय दो श्रेणियों में बाँटा जाता है। नमनीय संविधान वह होता है जिसमें साधारण कानून और संवैधानिक कानून में कोई भिन्नता नहीं की जाती। संवैधानिक कानून उसी प्रक्रिया द्वारा पारित हो जाता है जिस प्रक्रिया द्वारा साधारण कानून पारित होता है। ब्रिटिश संविधान विश्व का सबसे नमनीय संविधान है। दूसरी ओर, कठोर संविधान वह होता है जिसमें साधारण कानून और संवैधानिक कानून में भिन्नता की जाती है। संवैधानिक कानून में परिवर्तन की प्रक्रिया साधारण कानून में परिवर्तन की प्रक्रिया से भिन्न होती है। संवैधानिक कानून में परिवर्तन तभी हो सकता है जब संविधान में संशोधन के लिए वर्णित प्रक्रिया का अनुसरण किया जाता है। अमरीका का संविधान विश्व का सबसे कठोर संविधान है।

**स्विटजरलैण्ड का संविधान एक कठोर संविधान है**—स्विस संविधान साधारण कानून और संवैधानिक कानून में भिन्नता करता है। स्विस संविधान में तभी परिवर्तन हो सकता है जब संविधान में वर्णित प्रक्रिया का अनुसरण किया जाता है। इस पर भी स्विस संविधान इतना कठोर नहीं जितना कि अमरीकी संविधान कठोर है, यद्यपि वह भारतीय संविधान से अधिक कठोर है। जहाँ स्विस संविधान में परिवर्तन के लिए संघीय सभा, कैन्टनों और स्विस नागरिकों के बहुमत के समर्थन की आवश्यकता होती है वहाँ अमरीका में कांग्रेस के दोनों सदनों के पृथक् पृथक्

दूसरे, संशोधन प्रक्रिया मे स्विस राष्ट्र के सभी महत्त्वपूर्ण भाग हिस्सा लेते हैं। स्विस संघीय सभा, संघीय परिषद, नागरिक और कैन्टन सभी संशोधन प्रक्रिया से सम्बद्ध है। संघीय सभा अकेले किसी संवैधानिक संशोधन को पारित कर लागू नहीं कर सकती। **तीसरे**, जटिल संविधान होने हुए भी उसकी जटिलता संशोधन के मार्ग मे बाधक सिद्ध नही होती। जैसाकि **डॉ ह्वीयर** ने कहा है कि, "जहा स्विस संविधान कठोर है वहा स्विस जनता लचीली है।" **चौथे**, यद्यपि संविधान पूर्ण संशोधन की व्यवस्था करता है परन्तु पूर्ण संशोधन की प्रक्रिया स्विस नागरिकों में लोकप्रिय नही।

उपर्युक्त गुणो के बाद भी आलोचक स्विस संशोधन प्रक्रिया के निम्न दोषों की ओर संकेत करते है—

1 **जटिलता**—स्विस संशोधन प्रक्रिया अत्यधिक जटिल है। संविधान मे तभी कोई संशोधन लागू हो सकता है जब संघीय सभा के दोनो सदन, स्विस नागरिको का बहुमत एव कैन्टनो का बहुमत उसे स्वीकार कर लेता है।

2 **धन और समय का अपव्यय**—स्विस संशोधन प्रक्रिया मे धन और समय दोनो का अपव्यय होता है। विशेषकर उस परिस्थिति मे जब संवैधानिक संशोधनो के प्रस्ताव पर संघीय सभा के दोनो सदनो मे मतभेद होते है अथवा लौकिक आरम्भन द्वारा प्रस्तुत योजना पर संघीय सभा सहमत नही होती। दोनो ही स्थितियो मे संघीय सभा के दोनो सदनो को विघटित कर उन्हे पुनर्निर्वाचित किया जाता है जिससे धन और समय दोनो का अपव्यय होता है।

3 **देरी से हानि होने की सम्भावना**—क्योकि संशोधनो को पारित करने मे अत्यधिक समय लग जाता है, इससे राष्ट्र को हानि होने की सम्भावना होती है। अनेक बार आवश्यक समझे जाने वाले संशोधन पारित नही हो पाते। अनेक बार संघीय परिषद ही वर्षों तक अपनी रिपोर्ट संघीय सभा के समक्ष प्रस्तुत नही करती। अब यह परम्परा बन गयी है कि संघीय सभा तब तक किसी कार्य पर विचार नही करती जब तक संघीय परिषद से उसे प्रारम्भिक रिपोर्ट प्राप्त नहीं हो जाती। संघीय परिषद् का यह निलम्बित निषेधाधिकार, यद्यपि अनाधिकारिक है परन्तु अब यह संविधान का महत्त्वपूर्ण भाग है।

4 **संघीय सभा की प्रतिष्ठा एव उत्तरदायित्व पर प्रतिकूल प्रभाव**—संवैधानिक संशोधनो मे संघीय सभा का निर्णय अंतिम नही होता। इससे एक ओर तो उसकी प्रतिष्ठा पर प्रतिकूल प्रभाव पडता है और दूसरे उसमे उत्तरदायित्व की भावना का ह्रास होता है। संघीय सभा को सदैव नागरिको के समक्ष झुकना पडता है।

5 **प्रतिस्पर्धा की भावना**—संशोधन प्रक्रिया संघीय सभा और स्विस नागरिको मे ईर्ष्या और प्रतिस्पर्धा की भावना को जन्म दे सकती है, विशेषकर उस

प्रस्तुत किया गया आंशिक संशोधन का प्रस्ताव एक ही अनुच्छेद अथवा उससे प्रभावित होने वाले अनुच्छेदों से ही सम्बंधित हो सकता है दो अथवा दो से अधिक अनुच्छेदों में नहीं। भिन्न-भिन्न अनुच्छेदों में परिवर्तन के लिये भिन्न भिन्न लौकिक आरम्भना की आवश्यकता होती है।

## स्विस संविधान में संशोधनों की व्यवस्था

स्विस संविधान के अध्याय तीन के छः अनुच्छेद अर्थात् अनुच्छेद 118 से 123 में उसके संशोधन की प्रक्रिया का विस्तृत वर्णन किया गया है।

**संशोधन प्रक्रिया**

A पूर्ण संशोधन—अनुच्छेद 119 के अनुसार "संविधान के पूर्ण संशोधन के लिये उसी प्रक्रिया का अनुसरण किया जायगा जिस प्रक्रिया का अनुसरण संघीय विधियों के निर्माण के लिये किया जाता है।" इसका अर्थ यह है कि संघीय सभा अथवा संघीय परिषद् अथवा 50,000 मताधिकारी स्विस नागरिक संविधान के पूर्ण संशोधन के प्रस्ताव को प्रस्तुत कर सकते हैं तथा संघीय सभा के दोनों सदन उस पर पृथक्-पृथक् रूप से विचार करते हैं। यही स्थिति उस समय भी होती है जब संघीय सभा आंशिक संशोधन के प्रारूप को तैयार करती है और जब उसे अनुच्छेद 121 पैराग्राफ 5 के अधीन अनिर्मित लौकिक आरम्भना के प्रारूप को तैयार करना होता है। संघीय विधि और संवैधानिक संशोधन में अन्तर यह है कि, अनुच्छेद 123 के अन्तर्गत संवैधानिक संशोधन के पूर्ण दस्तावेज को लोगों और कैंटनों की स्वीकृति अथवा अस्वीकृति के लिये पेश करना पड़ता है।

पूर्ण संशोधन प्रस्ताव की निम्न दो स्थितियां हैं—

(i) यदि संशोधन का प्रस्ताव संघीय सभा के किसी एक सदन द्वारा अथवा संघीय परिषद् द्वारा प्रस्तुत किया गया है और संघीय सभा के दोनों सदनों ने उस पर पृथक् पृथक् रूप से विचार कर उसे पारित कर दिया है तो ऐसे प्रस्ताव को लोक मतदान (जनमत संग्रह) के लिए पेश कर दिया जाता है।

(ii) अनुच्छेद 120 के अनुसार यदि संघीय सभा का एक सदन संविधान में ...न के पक्ष में है और दूसरा सदन उसके पक्ष में नहीं अथवा जब 50,000 स्विस नागरिक संविधान के पूर्ण संशोधन की मांग करते हैं तो इस ... पूर्ण संशोधन होना चाहिये अथवा नहीं" लोक मतदान (जन- ... किया जाता है और मताधिकारी स्विस नागरिक केवल ... करते हैं। यदि नागरिकों का बहुमत "हां" में ... सभा के दोनों सदनों का विघटन कर उन्हें पुनः ...निर्वाचन के बाद गठित नवीन परिषदें (संघीय सभा

4

# स्विस सघ

## (The Swiss Federation)

### A सघीय व्यवस्था
### (The Federal System)

स्विस सघ की प्रकृति—स्विस सघ की प्रकृति के बारे मे दो विचार पाये जाते है। एक विचार यह है कि 'स्विटजरलैण्ड एक राज्यमण्डल (परिसघ) है।' इस विचार के समथको का कहना है कि स्विस सविधान स्वय "राज्यमण्डल" शब्द का प्रयोग करता है "सघ" शब्द का नही। जैसाकि अनुच्छेद 1 मे कहा गया है कि, 'स्विटजरलैण्ड के सम्पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न 22 कैंटनो की जनता एक साथ मिलकर स्विटजरलैण्ड के राज्यमण्डल का निर्माण करती है।" सविधान स्वय कैंटनो को अपने क्षेत्र मे सम्पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न राज्य बनाता है। जसाकि अनुच्छेद 3 म कहा गया है कि "जब तक कैंटनो की प्रभुता सघीय सविधान द्वारा परिसीमित न हो व सम्पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न राज्य हैं।"

दूसरा विचार यह है कि स्विस सविधान म राज्यमण्डल शब्द का प्रयोग मिथ्या नाम (Misnomer) है। वस्तुत यह एक सघ है जिसका निर्माण "स्विस राष्ट्र की एकता, शक्ति एव सम्मान को सुरक्षित रखने और उसे ऊँचा बनाये रखने के लिय किया गया है।" इस विचार के समथको का कहना है कि स्विस सघ कैंटनो का कोई ढीला ढाला सघ नही। स्विस कैंटन सघ स पृथक् नही हो सकन। स्विट्जरलण्ड "अविनाशी कैंटनों का अविनाशी सघ है।" ब्रूक्स का मत है कि, "स्विट्जरलण्ड एक सघीय शासन व्यवस्था है और मूल रूप से वह जमन साम्राज्य तथा अमरीका के सघ जसा ही है।" स्विस सविधान के अनुच्छेद 2 म अभिव्यक्त किय गय उद्देश्यो से भी इसके सघीय स्वरूप की झलक मिलती है राज्यमण्डलीय स्वरूप की नही। इस अनुच्छेद के अनुसार स्विस राज्यमण्डल के उद्देश्य हैं। "विदेशी राज्यों के

प्रस्तुत किया गया आंशिक संशोधन का प्रस्ताव एक ही अनुच्छेद अथवा उससे प्रभावित होने वाले अनुच्छेदों से ही सम्बन्धित हो सकता है दो अथवा दो से अधिक अनुच्छेदों से नहीं। भिन्न भिन्न अनुच्छेदों में परिवर्तन के लिये भिन्न भिन्न लौकिक आरम्भनों की आवश्यकता होती है।

## स्विस संविधान में संशोधनों की व्यवस्था

स्विस संविधान के अध्याय तीन के छः अनुच्छेद अर्थात् अनुच्छेद 118 से 123 में उसके संशोधन की प्रक्रिया का विस्तृत वर्णन किया गया है।

### संशोधन प्रक्रिया

A पूर्ण संशोधन—अनुच्छेद 119 के अनुसार "संविधान में पूर्ण संशोधन के लिये उसी प्रक्रिया का अनुसरण किया जायगा जिस प्रक्रिया का अनुसरण संघीय विधियों के निर्माण के लिये किया जाता है।" इसका अर्थ यह है कि संघीय सभा अथवा संघीय परिषद् अथवा 50,000 मताधिकारी स्विस नागरिक संविधान के पूर्ण संशोधन के प्रस्ताव को प्रस्तुत कर सकते हैं तथा संघीय सभा के दोनों सदन उस पर पृथक्-पृथक् रूप से विचार करते हैं। यही स्थिति उस समय भी होती है जब संघीय सभा आंशिक संशोधन के प्रारूप को तैयार करती है और जब उसे अनुच्छेद 121 पैराग्राफ 5 के अधीन अनिर्मित लौकिक आरम्भन के प्रारूप को तैयार करना होता है। संघीय विधि और संवैधानिक संशोधन में अन्तर यह है कि, अनुच्छेद 123 के अन्तर्गत, संवैधानिक संशोधन के पूर्ण दस्तावेज को लोगों और कैंटनों की स्वीकृति अथवा अस्वीकृति के लिये पेश करना पड़ता है।

पूर्ण संशोधन प्रस्ताव की निम्न दो स्थितियां हैं—

(i) यदि संशोधन का प्रस्ताव संघीय सभा के किसी एक सदन द्वारा अथवा संघीय परिषद द्वारा प्रस्तुत किया गया है और संघीय सभा के दोनों सदनों ने उस पर पृथक् पृथक् रूप से विचार कर उसे पारित कर दिया है तो ऐसे प्रस्ताव को लोक मतदान (जनमत संग्रह) के लिए पेश कर दिया जाता है।

(ii) अनुच्छेद 120 के अनुसार यदि संघीय सभा का एक सदन संविधान में पूर्ण संशोधन के पक्ष में है और दूसरा सदन उसके पक्ष में नहीं अथवा जब 50,000 मताधिकारी स्विस नागरिक संविधान के पूर्ण संशोधन की मांग करते हैं तो इस प्रश्न को कि "क्या पूर्ण संशोधन होना चाहिये अथवा नहीं" लोक मतदान (जन मत संग्रह) के लिये पेश किया जाता है और मताधिकारी स्विस नागरिक केवल "हां" अथवा "नहीं" में मतदान करते हैं। यदि नागरिकों का बहुमत "हां" में मतदान करता है तो संघीय सभा के दोनों सदनों का विघटन कर उन्हें पुनः निर्वाचित किया जाता है। नव निर्वाचन के बाद गठित नवीन परिषदें (संघीय सभा

की उत्पत्ति होती है। दोनों का क्षेत्राधिकार संविधान द्वारा निर्धारित होता है। शान्तिकाल (सामान्य काल) में कोई एक दूसरे के क्षेत्र में हस्तक्षेप नहीं कर सकता। कोई एक दूसरे का नष्ट नहीं कर सकता है। स्विट्जरलैण्ड इस आवश्यकता को भी पूरा करता है। स्विस संघ और उसके एकक (कैंटन) सन् 1848 के संविधान की उत्पत्ति । दोनों की अपनी अपनी सरकारें हैं अर्थात् अपनी अपनी व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका है। दोनों का अपना अपना क्षेत्राधिकार है। दोनों संविधान से अपनी शक्तियां प्राप्त करते हैं। स्विस कैंटन संघ के अधीन इकाइयां नहीं। सामान्य स्थितियों में संघ कैंटनों में हस्तक्षेप नहीं कर सकता।

3 शक्तियों का विभाजन—संघीय व्यवस्था में शक्तियों का विभाजन होता है। इसमें राष्ट्रीय महत्व के विषयों को संघीय सरकार को सौंप दिया जाता है और स्थानीय महत्व के विषयों को एककों की सरकारों को सौंप दिया जाता है। स्विटजरलैण्ड इस आवश्यकता को पूरा करता है। यहां विषयों का विभाजन, अमरीका और आस्ट्रेलिया की भांति, "गणना और अवशेष के सिद्धान्त" पर किया गया है। स्विस संविधान में संघीय सरकार की शक्तियों को स्पष्ट रूप से गिनाया गया है और शेष सारी शक्तियां कैंटनों को प्रदान कर दी गयी हैं। दूसरे शब्दों में संघीय सरकार की शक्तियां परिभाषित, नियोजित एवं सीमित हैं जबकि कैंटनों की शक्तियों को परिभाषित नहीं किया अर्थात् अवशिष्ट शक्तियां कैंटनों के पास है। अनुच्छेद 3 के अनुसार जब तक कैंटनों की प्रभुसत्ता संघीय संविधान द्वारा, सीमित न हो वे सम्पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न राज्य है।"

स्विट्जरलैण्ड में शक्तियों के विभाजन की विशेषता यह है कि कुछ विषयों में संघ और एकक मिलकर कार्य करते हैं। जैसाकि दूसरे राज्यों के साथ सन्धियाँ एवं उप सन्धियां करना संघीय क्षेत्राधिकार में पाया जाता है, परन्तु कैंटन भी राष्ट्र की अर्थ व्यवस्था के सम्बन्ध में, पड़ोस के सम्बन्ध में एवं पुलिस के सम्बन्ध में दूसरे राज्यों के साथ सन्धियां कर सकते हैं। इसी प्रकार उच्च शिक्षा (विश्व विद्यालय शिक्षा) संघ के क्षेत्राधिकार में आती है परन्तु प्राइमरी स्कूलों का संगठन, निदेशन एवं परिवीक्षण कैंटनों के क्षेत्राधिकार में है। स्विट्जरलैण्ड में सुरक्षा व्यवस्था का भी विकेन्द्रीकरण किया गया है। संघ का स्थायी सेनायें रखने का अधिकार तो नहीं परन्तु संघीय सरकार ही सेना संगठन के कानून बना सकती है। कोई भी कैंटन अथवा अर्द्ध कैंटन संघीय सत्ता की अनुमति से 300 तक स्थायी सैनिक रख सकता है। कुछ विषय संघ और कैंटनों के समवर्ती क्षेत्राधिकार में आते हैं अर्थात् संघीय सरकार और कैंटन सरकारें दोनों कुछ विषयों पर कानून का निर्माण कर सकती हैं। उदाहरणतः प्रेस पर नियंत्रण, राष्ट्रीय मार्गों की सुरक्षा, प्रवासियों की व्यवस्था आदि विषय समवर्ती क्षेत्राधिकार में आते हैं। परन्तु यदि इन विषयों पर बनाये गये संघीय कानून और कैंटन कानून में विरोध होता

लोकप्रिय आरम्भन के द्वारा प्रस्तुत योजना को स्वीकार करना चाहते है या कि संघीय सभा की प्रति योजना को स्वीकार करना चाहते हैं। मतदाता दोनो योजनाओं को "नही" मे उत्तर दे सकते हैं अथवा एक को "हां" और दूसरे को "नहीं" कह सकते है परन्तु वे दोनो को 'हाँ" नही कह सकते।

अनिर्मित आरम्भन मे मतदाता स्वयं विधेयक के प्रारूप को तैयार नहीं करते। वे संघीय सभा से किसी अमुक विषय पर विधेयक के प्रारूप की माग करते हैं। यह संघीय सभा को एक प्रकार का सुझाव अथवा सिफारिश होती है कि वह अमुक विषय पर विधेयक के प्रारूप को तैयार करे। यदि संघीय सभा के दोनो सदन इस माग का समर्थन करते है तो वह निर्दिष्ट दिशा मे आंशिक संशोधन के प्रारूप को तैयार करती है और जनता एवं कैंटनो के सम्मुख स्वीकृति अथवा अस्वीकृति के लिये पेश करती हैं। परन्तु यदि संघीय सभा प्रार्थियो की इस माग का समर्थन नही करती तो पहले इस बात पर मतदान कराया जाता है कि क्या नागरिक प्रार्थियो की माग से सहमत है अथवा नही ? यदि स्विस नागरिको का बहुमत उसका समर्थन कर दें तो संघीय सभा को उसकी इच्छा का आदर करना पड़ता है और उस निर्दिष्ट दिशा म आंशिक संशोधन के प्रारूप का तैयार कर उसे जनता और कैंटनो के सम्मुख स्वीकृति अथवा अस्वीकृति के लिये पेश करना होता है।

संविधान मे आंशिक संशोधन का प्रस्ताव संघीय सभा के किसी एक सदन द्वारा अथवा संघीय परिषद् द्वारा प्रस्तुत किया जा सकता है। यदि दोनो सदन उसका समर्थन कर देते है तो उसे लोक मतदान (जनमत संग्रह) के लिये पेश कर दिया जाता है।

**C पुष्टिकरण**—अनुच्छेद 123 के अनुसार संशोधित संघीय संविधान अथवा संविधान का संशोधित भाग तभी लागू होता है जब उसे मताधिकारी स्विस नागरिको के बहुमत और कैंटनो के बहुमत का समर्थन प्राप्त हो जाता है। कैंटनो के बहुमत को निर्धारित करते समय पूर्ण कैंटन का एक मत और अर्द्ध-कैंटन का आधा मत गिना जाता है। प्रत्येक कैंटन म लोक मतदान (जनमत संग्रह) का परिणाम कैंटन का मत माना जाता है। कैंटनो का बहुमत प्राप्त करने के लिए $11\frac{1}{2}$ कैंटनो के समर्थन की आवश्यकता होती है।

**मूल्यांकन**—स्विस संशोधन प्रक्रिया का सबसे बड़ा गुण यह है कि यह अत्यधिक प्रजातान्त्रिक है। इसमे संवैधानिक संशोधन की प्रस्तावना से पुष्टि तक स्विस नागरिको की साझेदारी है। नागरिको की सकारात्मक इच्छा के बिना संविधान म कोई परिवर्तन नहीं हो सकता। विश्व के किसी अन्य संविधान म संवैधानिक संशोधन की प्रक्रिया म नागरिको की इतनी अधिक साझेदारी नही है।

है और उच्च सदन(राज्य परिषद)कैन्टनों का प्रतिनिधित्व करता है। उच्च सदन में प्रत्येक कैन्टन को, अमरीका के सीनेट की भांति, समान प्रतिनिधित्व दिया गया है। प्रत्येक पूर्ण कैन्टन राज्य परिषद में दो प्रतिनिधि भेजता है और प्रत्येक अर्द्ध कैन्टन एक प्रतिनिधि भेजता है। उच्च सदन में कैन्टन के प्रतिनिधियों की विशेषता यह है कि उनके निर्वाचन की विधि एवं कार्यकाल प्रत्येक कैन्टन के संविधान द्वारा निर्धारित किया जाता है। इसलिये प्रत्येक सदस्य के निर्वाचन की विधि एवं कार्यकाल भिन्न भिन्न है। यह तत्व अमरीकी सीनेट को सदस्यों के निर्वाचन की विधि एवं कार्यकाल से भिन्न है। अमरीका में सीनेट के सदस्यों के निर्वाचन की विधि एवं कार्यकाल संविधान द्वारा निश्चित है। इस तरह अमरीकी सीनेटरों में निर्वाचन एवं कार्यकाल सम्बन्धी भिन्नता नहीं पायी जाती, जबकि स्विस राज्य परिषद के सदस्यों में यह भिन्नता पायी जाती है।

6 **संशोधन प्रक्रिया में एककों की साझेदारी**—संघीय व्यवस्था में संविधान की संशोधन प्रक्रिया में एककों की साझेदारी होती है। संविधान में तब तक संशोधन नहीं हो सकता जब तक एककों का निश्चित बहुमत उसे स्वीकार नहीं कर लेता।

स्विटजरलैण्ड संघ की इस आवश्यकता को भी पूरा करता है। स्विटजरलैण्ड में संविधान में तब तक संशोधन नहीं हो सकता जब तक उसे संघीय सभा के दोनों सदनों द्वारा बहुमत से पारित न किया जाये और उसे लोगों एवं कैन्टनों का बहुमत स्वीकार न कर ले।

7 **दोहरी नागरिकता**—संघीय व्यवस्था में नागरिकता दोहरी नागरिकता का उपयोग करते है। एक संघ की अर्थात् राष्ट्र की और दूसरी एकक की।

स्विटजरलैण्ड संघ की इस आवश्यकता को भी पूरा करता है। स्विटजरलैण्ड में नागरिक वस्तुतः तीन नागरिकताओं का उपयोग करता है। एक स्विटजरलैण्ड की, दूसरी कैन्टन की और तीसरी कम्यून की। उसकी कम्यून की नागरिकता अन्य दो नागरिकताओं की भांति ग्रहणीय है। अनुच्छेद 43 के अनुसार 'कैन्टनों का प्रत्येक नागरिक स्विटजरलैण्ड का नागरिक है।"

8 **एककों का पृथक संविधान**—संघीय व्यवस्था में एककों का अपना अपना पृथक संविधान होता है और उनकी राजनीतिक व्यवस्था उसी पर निर्भर करती है।

स्विटजरलैण्ड संघ की इस आवश्यकता को भी पूरा करता है। स्विटजरलैण्ड के प्रत्येक पूर्ण एवं अर्द्ध कैन्टन का स्वयं के द्वारा निर्मित संविधान है। स्विस संविधान के अनुच्छेद 6 के अनुसार प्रत्येक कैन्टन को अपने संविधान के लिये संघीय गारण्टी प्राप्त करनी होती है। संघीय गारण्टी तब प्रदान की जाती है जब कैन्टन संविधान इन तीन शर्तों को पूरा करता हो, (1) उसमें संघीय संविधान के

परिस्थिति मे जब लौकिक आरम्भन द्वारा 50,000 मताधिकारी स्विस नागरिक संशोधन की माग करते है और संघीय सभा उससे सहमत नही होती और अपनी वैकल्पिक (प्रति) योजना को प्रस्तुत कर देती है।

6 विशेष ज्ञान का अभाव—आधुनिक समय मे विधि निर्माण एक जटिल प्रक्रिया है। इसके लिए विशेष ज्ञान और अनुभव की आवश्यकता होती है। जब प्रशिक्षित एव अनुभवी व्यक्तियो के लिये संविधान जैसे जटिल प्रश्नो पर निर्णय लेना कठिन होता है तो साधारण नागरिको से, जो निरक्षर, अनभिज्ञ और उदासीन होते हैं, विवेकपूर्ण निर्णय की अपेक्षा करना मिथ्या है।

## समीक्षा प्रश्न

1. स्विट्जरलैंड के संविधान मे संशोधन प्रक्रिया का वर्णन कीजिए।

लाटरियों पर नियन्त्रण, दरिद्र व्यक्तियों के शवों को दफनाना, सार्वजनिक स्वास्थ्य तथा सफाई, गेहूँ का उत्पादन, विवाह समाज कल्याण परियोजनायें आदि।

संघीय सरकार की आय के मुख्य स्रोत ये है (i) सीमा शुल्क, (ii) संघीय सम्पत्ति, (iii) डाक, तार और टेलीफोन प्रबन्ध (iv) सैनिक सेवा से विमुक्ति कर (v) उपलब्धि और अन्य प्राप्तियों से आय जिनका विधान द्वारा पूर्वावलोकन किया गया हो, (vi) रेल, (vii) गन पाउडर के उत्पादन एवं बिक्री से आय, (viii) उपाधियों पर मुद्रांक शुल्क (इसके अन्तर्गत टिकटें शामिल हैं) (ix) बीमा प्रीमियम की रसीदों पर शुल्क और अन्य कागजात पर जो व्यापारिक कार्यवाही से सम्बन्धित हों, (x) कच्चे और विनिर्मित तम्बाकू पर कर, (xi) संघ सरकार एक कर व्यापार अंक पर, एक राष्ट्रीय रक्षा व्यवस्था पर और एक बीयर पर लागू कर सकती है।

संघीय सरकार के आय के स्रोतों की कुछ विशेषतायें ये हैं–(i) संघ सरकार प्रत्यक्ष कर नहीं लगा सकती। उदाहरणत संघीय सरकार आय कर नहीं लगा सकती क्योंकि यह अधिकार केवल कैन्टनों का है। इस पर भी संघ सरकार ने समय समय पर "युद्ध शुल्क" के रूप में प्रत्यक्ष कर लगाये हैं। उदाहरणत सन् 1915 में संघीय सरकार ने 'युद्ध प्रत्यक्ष कर' लगाया था। (ii) दूसरे संघीय सरकार सिद्धान्तत कैन्टनों से प्राप्तियां (Contributions) प्राप्त करती है। यद्यपि 1849 के बाद संघ ने कैन्टनों से इन्हें कभी प्राप्त नहीं किया। दूसरी ओर, कैन्टन स्वयं संघ के सहायता अनुदान पर निर्भर करते हैं। (iii) तीसरे जहां अन्य संघीय राज्यों में संघ सरकार की आय का मुख्य स्रोत "आयकर" है वहां स्विटजरलैण्ड में संघ सरकार की कुल आय का तीन-चौथाई भाग सीमा शुल्क से प्राप्त होता है।

स्विटजरलैण्ड में शक्तियों के विभाजन की कुछ अन्य विशेषतायें निम्न हैं—

(a) **अवशिष्ट शक्तियां**—स्विटजरलैण्ड में अवशिष्ट शक्तियां कैन्टनों के पास हैं।

(b) **विषयों में हिस्सेदारी**—कुछ विषय ऐसे हैं जिन पर संघ और कैन्टन दोनों हिस्सेदार हैं अर्थात् एक ही विषय का मुख्य भाग संघ के क्षेत्राधिकार में है और उसी विषय का न्यून भाग कैन्टनों के क्षेत्राधिकार में है। उदाहरणत अनुच्छेद 8 के अनुसार दूसरे राज्यों के साथ सन्धियां एवं उप सन्धियां करना संघीय क्षेत्राधिकार में आता है परन्तु अनुच्छेद 9 के अनुसार कैन्टन राष्ट्र की अर्थ व्यवस्था के सम्बन्ध में पड़ोस के सम्बन्ध में एवं पुलिस के सम्बन्ध में दूसरे राज्यों के साथ सन्धियां कर सकते हैं। इसी प्रकार अनुच्छेद 27 के अनुसार उच्च शिक्षा (पोलिटेक्निक स्कूल, विश्व विद्यालय एवं अन्य उच्च शिक्षा संस्थायें) संघ के क्षेत्राधिकार

विरुद्ध पितृभूमि (स्वदेश) की स्वतन्त्रता को सुनिश्चित करना, देश के अन्दर शान्ति और अच्छी व्यवस्था को बनाये रखना, सघ मे सम्मिलित होने वाले राज्यो (कन्टनो) की स्वतन्त्रता और अधिकारो की रक्षा करना तथा उनके सामान्य कल्याण का पोषण करना आदि।" इसी तरह अनुच्छेद 5 मे "कैन्टनो को जो गारण्टियाँ दी गयी है वे भी स्विट्जरलैण्ड के सघीय स्वरूप को अभिव्यक्त करती हैं। उदाहरणत राज्यमण्डल कैन्टनो के क्षेत्र, अनुच्छेद 3 की सीमाओ के अन्तर्गत उनकी प्रभुता, उनके सविधान, लोगो की स्वतन्त्रता और अधिकार तथा नागरिको के सवैधानिक अधिकार और ऐसे अधिकार एव शक्तिया जो जनता ने इन सत्ताओ को दी हो आदि की गारण्टी देता है।" इन कारणो के आधार पर ही के सी ह्वीयर स्विस सविधान मे "राज्यमण्डल" शब्द के प्रयोग को "सघ" शब्द का पर्यायवाची मानता है।

**स्विस सविधान मे सघीय तत्त्व**—स्विस सविधान के सघीय तत्त्व निम्न है—

**1 लिखित, सर्वोच्च एव कठोर सविधान**—सघीय व्यवस्था म सविधान लिखित, सर्वोच्च और कठोर होता है। स्विस सघीय व्यवस्था इन आवश्यकताओ को पूरा करती है। स्विस सविधान लिखित है। उसमे 123 अनुच्छेद है। इन अनुच्छेदो मे स्विस राजनीतिक ढाचे का विवेचन किया गया है।

स्विस का सविधान देश का सर्वोच्च कानून है। सरकार के सभी अग इस सविधान से शक्ति प्राप्त करते है। कोई अपने क्षेत्राधिकार का अतिक्रमण नही कर सकता। स्विस सविधान मे सर्वोच्चता की विशेषता यह है कि वहा सघीय न्यायालय उसके सरक्षक और अभिभावक के रूप म इतना काम नही करती जितना कि स्विस लोग स्वय उसके सरक्षक और अभिभावक के रूप मे काय करते है। अमरीकी तथा भारतीय सघीय व्यवस्थाओ म सर्वोच्च न्यायालय सविधान की सर्वोच्चता की रक्षा करता है।

स्विस सविधान अमरीकी सविधान की भाति अत्यधिक कठोर नही परन्तु वह भारतीय सविधान स अधिक कठोर है। स्विस सविधान के अनुच्छेद 118 से 123 म सविधान म सशोधन प्रक्रिया का वर्णन किया गया है। जहाँ अन्य किसी भी सघीय सविधान मे लोगो को सशोधन प्रक्रिया के साथ सम्बद्ध नही किया गया, वहा स्विट्जरलैण्ड मे लोगों को प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपकरणो के माध्यम से—जनमत सग्रह और आरम्भन के माध्यम से—सशोधन प्रक्रिया के साथ सम्बद्ध किया गया है। स्विस सविधान म तब तक कोई सशोधन नही हो सकता जब तक सघीय सभा के दानो सदन अपने बहुमत स उस पारित न कर दें और स्विस लोगो तथा कैन्टनो का बहुमत उसे स्वीकार न कर ले।

**2 दोहरी शासन व्यवस्था**—सघीय व्यवस्था मे दोहरी शासन व्यवस्था होती है—एक सघ (केन्द्र) की और दूसरी एकको (राज्यो) की। दोनो सविधान

सामाजिक कल्याण आदि की आवश्यकताओं ने सघीय (केन्द्रीय) सरकार के हाथों मे शक्तियों का केन्द्रीकरण कर दिया है।

स्विट्ज़रलैण्ड मे सघीय सरकार की शक्तियों के विस्तार के कारणों का विश्लेषण करते हुए हैस हूबर ने लिखा है कि "अशान्त यूरोप मे राष्ट्रीयता के उत्थान, देश के उत्तर और दक्षिण दिशा मे स्थित देशों के एकीकरण, यातायात के साधनों के विकास वाणिज्य एव उद्योग की आवश्यकताओं, आर्थिक साधनों पर निर्भरता की वृद्धि और आर्थिक सकटों के समय एव समान और कुशल आर्थिक नीति की आवश्यकताओं ने केन्द्रीय शक्ति को अत्यधिक बढा दिया है।"

स्विस सविधान की जो अन्य व्यवस्थायें सघीय सरकार को कैन्टनों की सरकारों से अधिक शक्तिशाली बनाती है, वे निम्न है—

**(i) विवादों का निपटारा**—अनुच्छेद 14 के अनुसार सघीय सरकार कैन्टनों के पारस्परिक विवादों का निपटारा करती है। कैन्टनों को उसके निर्णयों को स्वीकार करना पड़ता है।

**(ii) सघीय हस्तक्षेप**—सघीय सरकार को कैन्टनों मे स्वत हस्तक्षेप करने का अधिकार है। उदाहरणत अनुच्छेद 16 के अनुसार जब कभी स्विटजरलैण्ड की सुरक्षा को खतरा उत्पन्न होता है अथवा कैन्टनों के पारस्परिक विवादों के कारण स्विट्ज़रलैण्ड की अखण्डता को खतरा उत्पन्न होता है अथवा शान्ति भग होती है तो सघीय सरकार कैन्टन द्वारा सहायता की माग का इन्तजार किये बिना स्वत हस्तक्षेप कर सकती है तथा शान्ति को बनाये रख सकती है। सार्वजनिक व्यवस्था को बनाये रखने तथा सघीय कानूनों को लागू करने और उपद्रवों को रोकने के लिए भी सघीय सरकार कैन्टनों मे हस्तक्षेप कर सकती है।

**(iii) कैन्टनों के पास सघीय हस्तक्षेप के विरुद्ध कोई उपचार उपलब्ध नहीं**—स्विस कैन्टनों के पास सघीय हस्तक्षेप के विरुद्ध कोई उपचार (Remedy) उपलब्ध नही है। जब कभी कोई सघीय कानून अथवा कार्यवाही कैन्टन के क्षेत्राधिकार में हस्तक्षेप करती है तो कैन्टनों के पास कोई ऐसा उपचार उपलब्ध नहीं कि वे उस हस्तक्षेप अथवा अतिक्रमण को रद्द करा सकें। इसका मूल कारण यह है कि स्विट्ज़रलैण्ड मे न्यायिक निर्णयाधिकार का अभाव है और सघीय न्यायाधिकरण सघीय सभा द्वारा पारित किसी कानून को अवैध घोषित नही कर सकती। दूसरी ओर जब कोई कैन्टन अपने क्षेत्राधिकार का अतिक्रमण करता है अथवा सघीय क्षेत्राधिकार मे हस्तक्षेप करता है तो सघीय सरकार के पास उसे रद्द कराने के अनेक उपचार उपलब्ध है। उदाहरणत सघीय न्यायाधिकरण कैन्टन के किसी कानून को अवैध घोषित कर सकता है, यदि वह स्विस सविधान के विपरीत है।

**(iv) सघीय सरकार की शक्तियों का व्यापक क्षेत्र**—स्विट्ज़रलण्ड मे सघीय सरकार कैन्टन सरकारों पर छायी रहती है। प्रथम, राष्ट्रीय महत्व के सभी विषय

है तो संघीय सरकार द्वारा निर्मित कानून ही मान्य होता है। स्विटजरलैण्ड में विधायी केन्द्रीकरण के सिद्धान्त को प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण के सिद्धान्त के साथ अपनाया गया है। उदाहरणत केन्द्रीय कानूनों को कैन्टन सत्तायें ही लागू करती है।

4 स्वतन्त्र एवं शक्तिशाली न्यायपालिका—संघीय व्यवस्था में न्यायपालिका स्वतन्त्र और शक्तिशाली होती है। उसके पास न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार होता है। न्यायपालिका कार्यपालिका आदेशों एवं व्यवस्थापिका के कानूनों की संवैधानिकता की जाँच करती है। पर यदि वे संवैधानिक धाराओं के विपरीत होते है तो उन्हे अवैध घोषित कर सकती है। इसे न्यायिक निषेधाधिकार (Judicial Veto) कहा जाता है। अमरीकी व भारतीय संघीय व्यवस्थाओ मे सर्वोच्च न्यायालय को यह अधिकार प्राप्त है।

स्विटजरलैण्ड संघ की इस महत्त्वपूर्ण आवश्यकता को पूरा नही करता। वस्तुत वहाँ न्यायिक निषेधाधिकार को प्रजातान्त्रिक अवधारणा के विपरीत समझा जाता है। जैसाकि हैंस हूबर ने कहा है कि "स्विस लोगों की दृष्टि मे संवैधानिक कानूनो की न्यायिक समीक्षा प्रजातान्त्रिक सिद्धान्त की उल्लंघना है।" स्विस संघीय न्यायाधिकरण को न्यायिक पुनरावलोकन का आंशिक अधिकार ही प्राप्त है। वह किसी कैन्टन के कानून को अवैध घोषित कर सकती है, यदि वह संविधान के विपरीत होता है परन्तु वह संघीय सभा द्वारा पारित किसी कानून को अवैध घोषित नही कर सकती। इस तरह जब कभी संघीय सभा अपने क्षेत्राधिकार का अतिक्रमण करती है अथवा कैन्टनों के क्षेत्र में हस्तक्षेप करती है तो उसे रोकने के लिये कैन्टनों के पास कोई उपचार उपलब्ध नही।

स्विटजरलैण्ड मे न्यायिक निषेधाधिकार की व्यवस्था नही है परन्तु वहा पर एक अन्य प्रकार का निषेधाधिकार है जिसे जन निषेधाधिकार (Peoples Veto) कहते है। स्विस लोग प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपकरणो जनमत संग्रह और आरम्भन के माध्यम से इसका प्रयोग करते है। इस तरह स्विटजरलैण्ड मे स्विस लोग संविधान के संरक्षक और अभिभावक के रूप में कार्य करते है, संघीय न्यायाधिकरण नही।

5 द्वि सदनात्मक व्यवस्थापिका—संघीय व्यवस्था में संघीय व्यवस्थापिका द्वि सदनात्मक होती है। निम्न सदन संघ के लोगो का प्रतिनिधित्व करता है और उच्च सदन संघ के एककों का प्रतिनिधित्व करता है। उच्च सदन में एककों को समान प्रतिनिधित्व प्रदान किया जाता है।

स्विटजरलैण्ड संघ की इस आवश्यकता को पूरा करता है। स्विटजरलैण्ड मे संघीय सभा का निम्न सदन (राष्ट्र परिषद) स्विस लोगो का प्रतिनिधित्व करता

परिसीमित न हो वे सम्पूर्ण सम्पन्न राज्य है।" निस्सन्देह कैन्टन स्विस संघ से पृथक नहीं हो सकते परन्तु संघ भी उनकी सहमति के बिना उनके आकार में परिवर्तन नहीं कर सकता तथा उनके अस्तित्व को नष्ट नहीं कर सकता।

स्विस कैन्टनो की वास्तविक स्थिति को निम्न तथ्यो द्वारा स्पष्ट किया जा सकता है—

**(i) राजनीतिक जीवन के केन्द्र**—निस्सन्देह कैन्टनो से संघ की ओर शक्तियों का हस्तान्तरण हुआ है, परन्तु आज भी कैन्टन राजनीतिक जीवन के केन्द्र एवं प्रजातन्त्र की प्रयोगशालायें हैं जैसाकि बोरिग्रोर ने कहा है कि "कैन्टन ऐसे छोटे राष्ट्र हैं जो अपने राजनीतिक संगठन को पूर्ण बनाने और प्रजातान्त्रिक संस्थाओं का विकास करने के लिए निरन्तर बने रहने वाली इच्छा से अनुप्राणित हैं।" कैन्टन ही संघीय राजनेताओं के प्रशिक्षण स्थल हैं। स्विट्जरलैंड में राजनीतिक दलों का निर्माण कैन्टन मुद्दों पर होता है, राष्ट्रीय मुद्दों पर नहीं।

**(ii) कैन्टन शक्ति शून्य नहीं**—स्विस कैन्टन शक्ति शून्य नहीं। उनके पास वर्तमान समय में भी कुछ महत्वपूर्ण शक्तियां हैं। प्रथम, अवशिष्ट शक्तियां कैन्टनो के पास हैं। दूसरे, कैन्टनो को समवर्ती क्षेत्राधिकार में आने वाले विषयों पर कानून बनाने का अधिकार है, बशर्ते कि वे संघीय कानूनों के विपरीत न हों। तीसरे, शिक्षा (उच्च शिक्षा को छोड़कर) आन्तरिक शान्ति और व्यवस्था, सार्वजनिक निर्माण, प्रत्यक्ष कर जैसे विषय कैन्टनो के पास हैं। चौथे, स्विस संविधान में तब तक कोई संशोधन नहीं हो सकता, जब तक कैन्टनो और स्विस लोगों का बहुमत उसका अनुसमर्थन नहीं कर देता।

**(iii) पारस्परिक निर्भरता**—संघ और कैन्टन एक दूसरे के सहयोग पर निर्भर करते हैं, प्रथम, कैन्टनो के 44 प्रतिनिधि संघीय सभा के उच्च सदन (राज्य परिषद) में बैठते हैं और संघीय नीतियों एवं कानूनों के निर्माण में पूरा योगदान देते हैं। राज्य परिषद राष्ट्र परिषद के समान शक्तियों का उपयोग करती है। दूसरे कैन्टन सरकारों के विभागाध्यक्ष संघीय सरकार के प्रतिनिधियों से वार्षिक सम्मेलनों में मिलते हैं तथा सामान्य विषयों पर विचार-विमर्श करते हैं। तीसरे, स्विटजरलैण्ड में विधायी केन्द्रीकरण के साथ प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण की व्यवस्था है। उदाहरणतः संघीय कर्मचारियों की संख्या अत्यधिक कम है। अतः कैन्टन ही संघीय कानूनों को लागू करते हैं। इसी तरह स्विटजरलैण्ड में संघीय न्यायाधिकरण के अधीन निम्न संघीय न्यायालय नहीं जिस प्रकार की अमरीका में है। अतः कैन्टन ही उसके निर्णयों को लागू करते हैं।

**(iv) कैन्टनों के अधिकारों एवं स्वतन्त्रता की सुरक्षा**—स्विस कैन्टन ऐतिहासिक विकास का परिणाम है। ये आरम्भ में योगे गए किसी [illegible] ...न

विरुद्ध कोई धारा न हो, (ii) उसमें सरकार को गणतन्त्रात्मक स्वरूप के अनुसार —प्रतिनिध्यात्मक अथवा प्रजातान्त्रिक—राजनीतिक अधिकारों के प्रयोग का आश्वासन हो, (iii) उसे लोगों के पूर्ण बहुमत ने स्वीकार कर लिया हो और नागरिकों के पूर्ण बहुमत की मांग पर उसमें संशोधन की गुञ्जाइश हो।

उपर्युक्त वर्णन से स्पष्ट है कि न्यायिक निषेधाधिकार को छोड़कर स्विट्जरलैण्ड संघीय व्यवस्था की सभी आवश्यकताओं को पूरा करता है। आंशिक न्यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था स्विटजरलैण्ड संघीय स्वरूप को बिगाड़ती नहीं क्योंकि इसकी पूर्ति जन निषेधाधिकार द्वारा हो जाती है। इस तरह स्विस संविधान में "राज्य मण्डल" शब्द का प्रयोग "मिथ्या नाम" है और वह एक भ्रम है। के सी व्हीयर ने ठीक कहा है कि "राज्यमण्डल शब्द का प्रयोग "संघ" शब्द का पर्यायवाची है।"

## B स्विस संघ और कैन्टन
## (Swiss Federation and Cantons)

स्विस संघ और कैंटनों के पारस्परिक सम्बन्धों का निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

**1 संघ और कैंटनों में शक्तियों का विभाजन**—अन्य संघीय संविधानों की भांति स्विस संघ और कैंटनों क्षेत्राधिकार को निर्धारित करने हेतु उनमें शक्तियों का विभाजन किया गया है। यह विभाजन, अमेरीका और आस्ट्रेलिया की भांति, "गणना और अवशेष" के सिद्धान्त पर किया गया है। अर्थात संविधान में संघीय सरकार की शक्तियों को स्पष्ट रूप से गिनाया गया है और शेष सारी शक्तियां कैंटनों को प्रदान कर दी गयी हैं। दूसरे शब्दों में, संघीय सरकार की शक्तियां परिभाषित, प्रत्यायोजित एवं सीमित हैं जबकि कैन्टनों की शक्तियां अपरिभाषित हैं। इस तरह अवशिष्ट शक्तियां कन्टनों को प्रदान की गयी हैं। जैसाकि अनुच्छेद 3 में कहा गया है कि "जब तक कन्टनों की प्रभुता संघीय संविधान द्वारा परिसीमित न हो, वे सम्पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न राज्य हैं।"

स्विस संविधान में संघीय शक्तियों को किसी एक अनुच्छेद में वर्णित नहीं किया गया अपितु वे संविधान के अनेक अनुच्छेदों में बिखरी-पड़ी हैं। संघीय सरकार के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत आने वाले मुख्य विषय ये हैं विदेशी मामले, राजदूतों की नियुक्ति, दूसरे देशों के साथ संधियां, युद्ध घोषणा एवं शान्ति स्थापना, सेना का संगठन एवं सैनिक सामग्री जुटाना, परमाणु ऊर्जा, गन पाउडर, डाक, तार, टेलीफोन रेल, मुद्रा, बैंक व्यवस्था, वाणिज्य, अन्तरकैंटन व्यापार, सीमा शुल्क, माप तौल, औद्योगिक सम्बन्ध, स्विस राष्ट्रीयता, दीवानी और फौजदारी कानून, कैंटनों के पारस्परिक झगड़ों का निपटारा एवं उनकी सुरक्षा की गारण्टी, प्राकृतिक साधनों का संरक्षण मछली पकड़ना, मृगया, जुआगृह,

मे आती है, परन्तु प्राइमरी शिक्षा (प्राइमरी स्कूलो का संगठन, निदेशन एवं परिवीक्षण) कैंटनो के क्षेत्राधिकार मे आती है।

(c) समवर्ती क्षेत्राधिकार—कुछ विषय ऐसे हैं जिन पर संघ और कैंटन दोनो का समवर्ती क्षेत्राधिकार है अर्थात् इन विषयो पर संघीय सरकार और कैंटनो की सरकारें दोनो कानून का निर्माण कर सकती है। परन्तु यदि किसी समवर्ती विषय पर बनाये गये संघीय कानून और कैंटनो के कानून म विरोध होता है तो संघीय सरकार द्वारा निर्मित कानून ही मान्य एव लागू होता है। समवर्ती क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत आने वाले मुख्य विषय है, प्रेस पर नियन्त्रण, राष्ट्रीय मार्गों की सुरक्षा, प्रवासियो की व्यवस्था, उद्योगो की देखरेख, संगरोधन (Quarantine), आदि।

(d) विकेन्द्रीकृत सुरक्षा व्यवस्था—स्विस सुरक्षा व्यवस्था विकेन्द्रीकृत है। स्विस संघ की यह विशेषता अन्य सभी संघीय व्यवस्थाओ से भिन्न है, क्योंकि अन्य सभी संघीय व्यवस्थाओ मे सुरक्षा निर्विवाद रूप से संघीय विषय होता है और सेना संघ सरकार के अधीन होती है। दूसरी ओर, स्विस संविधान का अनुच्छेद 13 इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि संघ सरकार को स्थायी सेना रखने का कोई अधिकार नही, परन्तु कैंटन संघीय सत्ता की अनुमति स 300 तक स्थायी सैनिक रख सकते हैं। अनुच्छेद 20 के अनुसार संघीय सरकार ही सेना संगठन सम्बन्धित कानूनो का निर्माण कर सकती है। आपातकाल मे सेनापति का निर्वाचन संघीय सभा करती है।

(e) विधायी केन्द्रीकरण सहित प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण—स्विटजरलैण्ड मे विधायी केन्द्रीकरण के साथ प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण की व्यवस्था की गयी है। उदाहरणत संघीय कानूनो का कैंटनो की सत्ता द्वारा ही लागू किया जाता है।

2 केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति—आधुनिक संघीय व्यवस्थाओ मे केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति पायी जाती है। यह प्रवृत्ति बीसवी शताब्दी मे स्थापित किये गये संघीय राज्यो मे ही नही पायी जाती बल्कि अमरीका, आस्ट्रेलिया और स्विट्जरलैण्ड जैसे परम्परागत संघीय राज्यो मे भी पायी जाती है। केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति के कारण ही अमरीकी संघीय व्यवस्था को 'केन्द्रित प्रजातन्त्र" कहा जाता है। ड्यूरोज ने स्विस शासन को कैंटनो का 'शिक्षक एवं निरीक्षक" कहा है, सोवियत रूस स की संघीय व्यवस्था 'प्रजातान्त्रिक केन्द्रीकरण" के नाम से प्रसिद्ध ह, के सी ह्वीयर ने भारतीय संघीय व्यवस्था को "अर्द्ध संघीय" कहा है।

शक्तियो के केन्द्रीकरण के पीछे अनेक कारण उत्तरदायी रहे है। उदाहरणत अणु युग की आवश्यकताओ, युद्ध के विविध स्वरूपो (वास्तविक युद्ध, शीत युद्ध तथा प्रति युद्ध) राष्ट्रीय संकटो आर्थिक मन्दी, औद्योगिक क्रान्ति, पूँजी और श्रम समस्याओं, अन्तर्राज्यीय एव अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार, नियोजित विकास,

और एककों की सरकारें संविधान से सत्ता प्राप्त करती है। एकक संघ के विभाग अथवा प्रशासनिक जिले नहीं। उनका अपना अस्तित्व एवं क्षेत्राधिकार है।

(v) **कठोर संविधान**—दोनों संघीय व्यवस्थाओं में संविधान कठोर है अर्थात् दोनों में संविधान के संशोधन की विशिष्ट ही प्रक्रिया है और उस प्रक्रिया द्वारा उसमें संशोधन हो सकते है। अमरीका में संविधान में संशोधन तभी हो सकता है जब कांग्रेस के दोनों सदन अपने दो तिहाई बहुमत से उसे पारित कर दें तथा तीन चौथायी राज्य विधान सभायें उसका अनुसमर्थन कर दें। स्विटजरलण्ड में संविधान संशोधन तभी हो सकता है, जब संघीय सभा के दोनों सदन उसे अपने बहुमत से पारित कर दें तथा स्विस कैंटनो एवं लोगों का बहुमत उसका अनुसमर्थन कर दे।

(vi) **शक्तियों के विभाजन के सिद्धान्त एवं अवशिष्ट शक्तियों की स्थिति में समानता**—दोनों संघीय व्यवस्थाओं में विषयों का विभाजन "गणना और अवशेष के सिद्धान्त" के आधार पर किया गया है अर्थात् दोनों में संघीय सरकार की शक्तियों को स्पष्ट रूप से गिनाया गया है और शेष सारी शक्तियों को एककों को प्रदान कर दिया गया है। दोनों में संघीय सरकार की शक्तियां परिभाषित, प्रत्यायोजित एवं सीमित है जबकि एककों की शक्तियां अपरिभाषित है अर्थात दोनों में अवशिष्ट शक्तियां एककों के पास है।

(vii) **एककों के पृथक संविधान**—दोनों संघीय व्यवस्थाओं में एककों को स्वयं के द्वारा निर्मित संविधान रखने का अधिकार है। परन्तु दोनों में एककों के संविधान संघीय संविधान के अनुरूप ही हो सकते है। एककों के संविधानों में कोई ऐसी धारा नहीं हो सकती जो संघीय संविधान के विरुद्ध हो उनका स्वरूप गणतन्त्रात्मक ही हो सकता है।

(viii) **उच्च सदन में एककों का समान प्रतिनिधित्व**—दोनों संघीय व्यवस्थापिका के उच्च सदन में सभी छोटे-बड़े एककों को समान प्रतिनिधित्व दिया गया है। उदाहरणत अमरीकी सीनेट में प्रत्येक अमरीकी राज्य दो प्रतिनिधि भेजता है। इसी प्रकार स्विस राज्य परिषद में प्रत्येक पूर्ण कैंटन दो प्रतिनिधि और प्रत्येक अर्द्ध कैंटन एक प्रतिनिधि भेजता है। स्विटजरलैण्ड में संवैधानिक संशोधनों के समय प्रत्येक पूर्ण कैंटन का एक मत और प्रत्येक अर्द्ध कैंटन का आधा मत गिना जाता है।

(ix) **संवैधानिक संशोधनों में एककों की भूमिका**—दोनों संघीय व्यवस्थाओं में संविधान में संशोधन के लिए एककों की भूमिका महत्वपूर्ण है। संविधान में तब तक संशोधन नहीं हो सकता जब तक निश्चित एककों की स्वीकृति प्राप्त नहीं कर ली जाती।

संघीय सरकार को सौंपे गये हैं । दूसरे, संवैधानिक संशोधनों और साधारण कानूनों ने भी संघीय सरकार की शक्तियों का विस्तार किया है । उदाहरणतः संवैधानिक संशोधनों द्वारा सार्वजनिक कल्याण नागरिक सुरक्षा और श्रम कल्याण जैसे विषयों पर कानून निर्माण का अधिकार संघीय सरकार को दे दिया गया है । तीसरे, समवर्ती अधिकार क्षेत्र में रखे गये विषयों पर बनाये गये संघीय कानूनों को कैन्टनों के कानूनों से प्राथमिकता दी जाती है, चौथे, एककों के वार्षिक बजट का 25% भाग संघ के सहायता अनुदान पर निर्भर करता है, आदि ।

(v) कैन्टनों की अर्थहीन प्रभुता—स्विस संविधान अनुच्छेद 3 में कैन्टनों की प्रभुता की बात करता है परन्तु "प्रभुता" शब्द का प्रयोग अर्थहीन और हास्यास्पद है । प्रभुता आन्तरिक और बाह्य दृष्टिकोण से स्वतन्त्रता की माँग करती है, परन्तु स्विस कैन्टन न आन्तरिक दृष्टि से और न बाह्य दृष्टि से स्वतन्त्र हैं । दोनों दृष्टियों से कैन्टन संघीय शक्तियों द्वारा सीमित हैं । स्विस कैन्टनों का स्वयं के द्वारा निर्मित संविधान है परन्तु उन्हें अनुच्छेद 6 के अनुसार संघीय सत्ता से उसकी गारण्टी प्राप्त करनी पड़ती है और यह गारण्टी कुछ शर्तों के पूरा होने पर ही मिल सकती है । उदाहरणतः कैन्टन संविधान में कोई ऐसी धारा नहीं होनी चाहिए जो स्विस संविधान की किसी धारा के विरुद्ध हो ।

(vi) स्विस संघ के एककों को संघ से पृथक् होने का अधिकार नहीं । अन्तरराष्ट्रीय कानून के अन्तर्गत भी उनका कोई स्वतन्त्र अस्तित्व एवं व्यक्तित्व है ।

(vii) अन्य संघीय व्यवस्थाओं की भाँति स्विट्जरलैण्ड में भी सम्बद्धता और दृढ़ता की भावनायें विद्यमान रही हैं । "एक कानून और एक सेना" का नारा प्रयाग इसी भावना की ओर संकेत करता है ।

संक्षेप में स्विट्जरलैण्ड में, अन्य संघीय राज्यों की भाँति केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति पायी जाती है । जैसाकि रैप्पर्ड ने लिखा है कि "अमरीका की भाँति स्विटजरलैण्ड में भी ऐतिहासिक विकास राष्ट्र की राजनीति को खण्डों से हटाकर अधिकाधिक पूर्ण की ओर ले जा रहा है ।"

3 क्या कैन्टन संवैधानिक दृष्टि से शून्य है—अथवा कैन्टनों की वास्तविक स्थिति—स्विट्जरलैण्ड में संघीय सरकार की शक्तियाँ व्यापक हैं । आधुनिक समय की आवश्यकतायें भी केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति पर बल देती हैं । इस पर भी स्विस कैन्टन संवैधानिक दृष्टि से शून्य नहीं व संघीय सरकार के विभाग अथवा प्रशासनिक जिले नहीं । उनका अपना स्वतन्त्र अस्तित्व एवं क्षेत्राधिकार है । संविधान का अनुच्छेद 1 स्विट्जरलैण्ड के सम्पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न 22 कैन्टनों की जनता द्वारा स्विट्जरलैण्ड के राज्यमण्डल के निर्माण की बात करता है अनुच्छेद 3 द्वारा भी स्पष्ट व्यवस्था करता है कि जब तक कैन्टनों की प्रभुता संघीय ...

सत्ता है।" जहां अमरीका में न्यायिक निषेधाधिकार विद्यमान है वहां स्विटजरलैंड में इसे प्रजातन्त्र की अवधारणा के विपरीत समझा जाता है। जैसाकि हैंस ह्यूबर ने कहा है कि "स्विस लोगों की दृष्टि में संवैधानिक कानूनों की न्यायिक समीक्षा प्रजातान्त्रिक सिद्धान्तों की उल्लंघना है।"

(ii) कार्यपालिका के स्वरूप एवं निर्वाचन में अन्तर—अमरीकी संघीय व्यवस्था में कार्यपालिका का स्वरूप एकल है। वहां संघ और एककों में कार्यपालिका शक्ति क्रमशः राष्ट्रपति और गवर्नरों में निहित है। अमरीकी संघीय व्यवस्था में राष्ट्रपति को कार्यपालिका निषेधाधिकार (विलम्बित एवं जेबी निषेधाधिकार) भी प्राप्त है। दूसरी ओर स्विस संघीय व्यवस्था में कार्यपालिका का स्वरूप बहुल है। वहां संघ और कैंटनों में कार्यपालिका शक्ति क्रमशः संघीय परिषद और राज्य परिषदों (शासन परिषदों) में निहित है। स्विट्जरलैंड में संघीय परिषद के अध्यक्ष (स्विस राष्ट्रपति) को कार्यपालिका निषेधाधिकार प्राप्त नहीं।

अमरीकी संघीय व्यवस्था में राष्ट्रपति का निर्वाचन एक निर्वाचक मण्डल के द्वारा 4 वर्ष के लिए होता है। दूसरी ओर, स्विस संघीय परिषद का निर्वाचन संघीय सभा द्वारा 4 वर्ष के लिए होता है। संघीय परिषद का अध्यक्ष केवल एक वर्ष के लिए ही अपने पद पर रह सकता है।

(iii) न्यायपालिका की रचना एवं स्थिति में अन्तर—अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति सीनेट के अनुसमर्थन पर राष्ट्रपति द्वारा होती है। अमरीका में सर्वोच्च न्यायालय के अतिरिक्त अन्य अनेक निम्न संघीय न्यायालयें भी हैं। दूसरी ओर, स्विटजरलैण्ड में संघीय न्यायाधिकरण के न्यायाधीशों का निर्वाचन संघीय सभा द्वारा होता है। स्विटजरलैण्ड में संघीय न्यायाधिकरण के अधीन अन्य कोई निम्न संघीय न्यायालयें नहीं हैं।

अमरीका में न्यायिक पुनरावलोकन के कारण सर्वोच्च न्यायालय की स्थिति सुदृढ़ एवं प्रभावकारी है। वह कांग्रेस का तृतीय सदन बन गयी है। दूसरी ओर, स्विटजरलैण्ड में आंशिक न्यायिक पुनरावलोकन होने के कारण संघीय न्यायालय की स्थिति दुर्बल एवं निम्न है। स्विटजरलैण्ड में न्यायालय कैंटन के किसी कानून को तो रद्द कर सकती है परन्तु संघीय सभा द्वारा पारित किसी कानून को रद्द नहीं कर सकती।

(iv) शक्तियों के वितरण में अन्तर—दोनों संघीय व्यवस्थाओं में शक्तियों का वितरण 'गणना और अवशेष' के सिद्धान्त के आधार पर किया गया है परन्तु फिर भी उनके वितरण में अन्तर है। उदाहरणतः अमरीका में कुछ शक्तियाँ संघ और एकक दोनों को निषिद्ध की गयी है, जबकि स्विटजरलैंड में ऐसा नहीं किया गया। दूसरे, अमरीका में शक्तियों का वितरण एक सूत्र में किया गया है जबकि स्विटजरलैण्ड में अनेक अनुच्छेदों में ऐसा किया गया है।

का परिणाम नहीं। स्विस संविधान भाषाई और सांस्कृतिक अल्प सख्यकों की सुरक्षा का आश्वासन है, वह कैंटनों के अधिकारों एवं स्वतन्त्रताओं की रक्षा पर भी बल देता है। अनुच्छेद 2 के अनुसार "मण्डलित राज्यों के अधिकार और स्वतन्त्रता की रक्षा करना तथा उनके वैभव का उन्नयन करना" राज्यमण्डल का लक्ष्य है।

## C स्विस एवं अमरीकी संघीय व्यवस्थायें—एक तुलनात्मक अध्ययन (Swiss and American Federal Systems—a Comparative study)

स्विट्जरलैंड और अमरीका दोनों संघीय राज्य हैं। दोनों की संघीय व्यवस्थाओं में पायी जाने वाली समानताओं और असमानताओं को निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

A समानतायें—दोनों में मुख्य समानतायें निम्न हैं—

(i) उद्भव में समानता—दोनों संघीय व्यवस्थाओं का उदय राज्यमण्डल (परिसंघ) की दुर्बलताओं के फलस्वरूप हुआ है। उदाहरणत सन 1789 के अमरीकी संविधान की संघीय व्यवस्था उसके पूर्व के राज्यमण्डल दुर्बलताओं के अनुभवों का परिणाम थी। इसी प्रकार सन् 1874 का स्विस संविधान सन् 1848 के संविधान तथा उससे पूर्व स्थापित किये गये राज्यमण्डल की दुर्बलताओं के अनुभवों का परिणाम था। यद्यपि 1874 के स्विस संविधान में राज्यमण्डल शब्द का ही प्रयोग किया गया है, परन्तु यहाँ, जैसाकि के सी ह्वीयर ने कहा है "राज्यमण्डल शब्द का प्रयोग संघ का पर्याय है।"

(ii) उद्देश्यों में समानता—दोनों संघीय व्यवस्थाओं का निर्माण समान उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए हुआ। दोनों ही सुरक्षा की भावनाओं से चिंतित थी और अपनी स्वतन्त्रता की रक्षा करना चाहती थीं। यदि अमरीकी व्यवस्था ब्रिटिश एवं स्पेनिश साम्राज्यवाद से भयभीत थी तो स्विस व्यवस्था अपने पड़ोसी राज्यों से भयभीत थी।

(iii) निर्माण प्रक्रिया में समानता—स्विट्जरलैण्ड और अमरीका दोनों की व्यवस्थायें केन्द्रोन्मुखी शक्तियों (Centripetal forces) की प्रक्रिया द्वारा स्थापित की गयी हैं, जबकि सोवियत रूस और भारत की संघीय व्यवस्थायें केन्द्रविमुखी शक्तियों (Centrifugal forces) की प्रक्रिया द्वारा स्थापित की गयी हैं।

(iv) लिखित एवं सर्वोच्च संविधान—दोनों संघीय व्यवस्थाओं के संविधान लिखित एवं सर्वोच्च हैं। स्विस संविधान में यदि 123 अनुच्छेद हैं तो अमरीकी संविधान में 7 अनुच्छेद हैं। स्विस संविधान अमरीकी संविधान से अधिक विस्तृत एवं व्यापक है।

दोनों संघीय व्यवस्थाओं के संविधान सर्वोच्च हैं। दोनों में संघीय सरकार

अतिरिक्त कैंटन के सविधानो से इस बात की भी माँग करता है कि उन्हे कैंटन के नागरिको के पूर्ण बहुमत ने स्वीकार कर लिया हो और उनके पूर्ण बहुमत की माग पर उनमे सशोधन की गुञ्जाइश हो।

**(ix) उपचारो की व्यवस्था मे अन्तर**—अमरीका मे जब कभी सघीय सरकार अपने क्षेत्राधिकार का अतिक्रमण करके राज्य के क्षेत्राधिकार मे हस्तक्षेप करती है तो राज्य सरकार सर्वोच्च न्यायालय की शरण ले सकती है तथा उससे छुटकारा पा सकती है। दूसरी ओर स्विटजरलण्ड मे जब कभी कोई सघीय कानून कैंटन के क्षेत्राधिकार मे हस्तक्षेप करता है तो कैंटन के पास उपचार के कोई साधन उपलब्ध नही क्योकि स्विस सघीय न्यायाधिकरण को सघीय सभा द्वारा पारित किसी कानून को अवैध घोषित करने का कोई अधिकार नही। अत स्विस कैंटनो को सघीय हस्तक्षेप को सहना पडता है।

**(x) सवधानिक सशोधनो मे एककों की भूमिका मे अन्तर**—दोना सघीय व्यवस्थाओ मे सविधान मे तभी सशोधन हो सकता है जब एकको की निश्चित सख्या (स्विटजरलैण्ड मे कैंटनो के बहुमत और अमरीका मे तीन-चौथायी राज्य विधान सभाओ) का अनुसमर्थन उसे प्राप्त हो जाता है, परन्तु दोना मे अन्तर यह है कि जहा अमरीका म सघ के एकक सविधान मे सशोधन का प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकते है वहा स्विटजरलैण्ड म कैंटनो को यह अधिकार प्राप्त नही है।

**(xi) विधान निर्माण मे नागरिकों की भूमिका मे अन्तर**—अमरीकी सघीय व्यवस्था मे विधान निर्माण के काय मे (सवैधानिक सशोधनो अथवा साधारण विधि निर्माण के काय म) अमरीकी नागरिको की भूमिका नगण्य है। दूसरी ओर स्विटजरलैण्ड मे विधि निर्माण के काय मे स्विस नागरिका की भूमिका सक्रिय है। वहा प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपकरण उपलब्ध है। विधि निर्माण के काय म स्विस नागरिका के पास जनमत सग्रह के माध्यम से अन्तिम और आरम्भन के माध्यम स शब्द कहने का अधिकार सवदा होता है।

**(xii) उच्च सदन के सदस्यों के निर्वाचन एव कायकाल सम्बन्धी अन्तर**—अमरीका म सीनट के सदस्या के निर्वाचन की विधि एव कायकाल अमरीका सविधान द्वारा निश्चित है, अत प्रत्येक सीनेटर राज्य के नागरिको द्वारा प्रत्यक्ष रूप स 6 वष के लिए निर्वाचित होता है। दूसरी ओर, स्विटजरलण्ड म राज्य परिषद के सदस्यो क निर्वाचन की विधि एव कायकाल कैंटनो के अपने सविधानो द्वारा निश्चित होता है। यही कारण है कि राज्य परिषद के कुछ सदस्यो का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा वयस्क मताधिकार के आधार पर, कुछ का अप्रत्यक्ष रूप स कैंटन की विधान सभा द्वारा एव कुछ का लैण्डजिमिण्ड सभाओ द्वारा होता है। राज्य परिषद के सदस्यो का कायकाल भी भिन्न भिन्न है।

(x) संघीय अखण्डता—दोनों संघीय व्यवस्थायें अखण्ड हैं। दोनों में एककों को संघ से पृथक् होने का अधिकार नहीं।

(xi) एककों की पूर्ववर्तिता—दोनों संघीय व्यवस्थाओं के एकक संघ से पूर्ववर्ती हैं। यह न केवल स्विस संघ के लिए पूर्ण सत्य है बल्कि अमरीकी संघ के लिये भी सत्य है। यद्यपि भूतपूर्व अमरीकी राष्ट्रपति लिंकन ने कहा था कि "संघ किसी भी राज्य (एकक) से पुराना है और उसने वस्तुतः उन्हें राज्य का दर्जा दिया है," परन्तु "संयुक्त राज्य" शब्द अमरीकी एककों की संघ से पूर्व की स्थिति को स्पष्ट करता है। यह भी सत्य है कि अमरीकी संघ निर्मित होने के बाद संघ ने अनेक क्षेत्रों को राज्य का दर्जा दिया है।

(xii) केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति—दोनों संघीय व्यवस्थाओं में केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति पायी जाती है। जैसाकि रैपर्ड ने कहा है "कि दोनों की ऐतिहासिक विकास की प्रवृत्ति राष्ट्र के राजनीतिक गुरुत्वाकर्षण के केन्द्र को अधिक भागों से पूर्ण करने और स्थानान्तरित करने की रही है।" दोनों व्यवस्थाओं में एकक अपनी स्वायत्तता को बचाने में लगे हुए हैं। दोनों व्यवस्थाओं में अणु युग की आवश्यकतायें, युद्ध का भयंकर स्वरूप, आर्थिक नियोजन एवं समाज कल्याण की अनिवार्यतायें, संवैधानिक संशोधन एवं व्याख्यायें आदि तत्व केन्द्र (संघ) को शक्तिशाली बनाने में सहायक रहे हैं।

(xiii) संघ के एककों की संख्या में क्रमिक वृद्धि—दोनों संघीय व्यवस्थाओं के प्रारम्भिक काल में एककों की संख्या उतनी नहीं थी जितनी कि आज है। उदाहरणतः अमरीकी संघ में 1789 में 13 एकक थे परन्तु वर्तमान समय में उसके 50 एकक हैं। इसी प्रकार स्विस राज्यमण्डल में 1291 में 3 कैंटन थे परन्तु वर्तमान समय में उसके 22 कैंटन हैं।

B असमानतायें—दोनों संघीय व्यवस्थाओं की असमानतायें मुख्यतः निम्न हैं—

(i) संघात्मकता की सुरक्षा के साधनों में अन्तर—दोनों संघीय व्यवस्थाओं में संघात्मकता की सुरक्षा हेतु विविध साधनों को अपनाया गया है। उदाहरणतः अमरीका में संघात्मकता की रक्षा हेतु शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त एवं न्यायिक पुनरावलोकन के सिद्धान्त को अपनाया गया है, जबकि स्विट्जरलैण्ड में न शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का कठोरता से पालन किया गया है और न न्यायिक पुनरावलोकन के सिद्धान्त को अपनाया गया है। जहाँ पर अमरीका व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका परस्पर के समकक्ष एवं समान स्तर हैं वहाँ स्विट्जरलैंड में संघीय सभा संघीय परिषद और संघीय न्यायाधिकरण से सर्वोच्च है। स्विस संविधान के अनुच्छेद 71 के अनुसार "संघीय सभा स्विस राज्यमण्डल की सर्वोच्च

# 5

# संघीय परिषद्

## (The Federal Council)

सघीय सभा का निर्माण करते समय स्विस सविधान निर्माताओ ने अमरीकी काग्रेस का सचेतन एव सुविचारित अनुसरण किया है। उदाहरणत उन्होने स्विस परम्परा के विपरीत परन्तु अमरीकी काग्रेस के अनुरूप स्विस सघीय सभा के दो सदनो की व्यवस्था की। परन्तु स्विस राष्ट्रीय कार्यपालिका का निर्माण करते समय उन्होने अमरीका की एकल कार्यपालिका पद्धति का अनुसरण नही किया बल्कि एक ऐसी कार्यपालिका का निर्माण किया जो विश्व मे अद्वितीय एव निराली है। स्विस कार्यपालिका बहुल है, वह मण्डलीय अर्थात् कॉलिजियेट (Collegiate) है।

**सगठन निर्वाचन एव कार्यकाल**—सघीय परिषद के सात सदस्य हैं। इनका निर्वाचन सघीय सभा के दोनो सदनों के सयुक्त अधिवेशन मे चार वर्ष के लिए होता है। चार वर्ष से पूर्व उन्हे पदच्युत नहीं किया जा सकता। सघीय परिषद का यह कार्यकाल सघीय सभा (राष्ट्र परिषद) के कार्यकाल के समान है। इस अवधि के दौरान यदि मृत्यु, त्यागपत्र अथवा अन्य किसी कारण से कोई स्थान रिक्त हो जाता है तो उसकी पूर्ति सघीय सभा के अगले अधिवेशन मे कार्य काल की शेष अवधि के लिए कर दी जाती है।

सघीय परिषद के निर्वाचन की उक्त पद्धति से स्पष्ट है कि 'प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का घर" कहलाये जाने वाले स्विटजरलैण्ड मे कार्यपालिका का चयन अप्रत्यक्ष रूप से होता है। उसका निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से स्विस जनता द्वारा नही होता। अप्रत्यक्ष निर्वाचन पद्धति के पीछे मूल भावना यह है कि केवल प्रशासनिक योग्यता, कुशलता, अनुभव, नम्रता और सेवा भाव रखने वाले व्यक्तियो को ही कार्यपालिका मे स्थान दिया जाय तथा उन्हें राजनीतिक दलो की दल दल से पृथक् रखा जाय। व्यवहार में ठीक यही हुआ है। जैसाकि हेन्स ह्यूबर ने कहा है कि अधिकाश सघीय पार्षद जनता के ही आदमी रहे है।" प्राय सघीय सभा के अनुभवी सदस्यो मे से सघीय

(x) संघीय अखण्डता—दोनों संघीय व्यवस्थायें अखण्ड हैं। दोनों में एककों को संघ से पृथक् होने का अधिकार नहीं।

(xi) एककों की पूर्ववर्तिता—दोनों संघीय व्यवस्थाओं के एकक संघ से पूर्ववर्ती हैं। यह न केवल स्विस संघ के लिए पूर्ण सत्य है बल्कि अमरीकी संघ के लिये भी सत्य है। यद्यपि भूतपूर्व अमरीकी राष्ट्रपति लिंकन ने कहा था कि 'संघ किसी भी राज्य (एकक) से पुराना है और उसने वस्तुतः उन्हें राज्य का दर्जा दिया है," परन्तु "संयुक्त राज्य" शब्द अमरीकी एककों की संघ से पूर्व की स्थिति को स्पष्ट करता है। यह भी सत्य है कि अमरीकी संघ निर्मित होने के बाद संघ ने अनेक क्षेत्रों को राज्य का दर्जा दिया है।

(xii) केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति—दोनों संघीय व्यवस्थाओं में केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति पायी जाती है। जैसाकि रैपर्ड ने कहा है "कि दोनों की ऐतिहासिक विकास की प्रवृत्ति राष्ट्र के राजनीतिक गुरुत्वाकर्षण के केन्द्र को अधिक भागों से पूरा करने और स्थानान्तरित करने की रही है।" दोनों व्यवस्थाओं में एकक अपनी स्वायत्तता को बचाने में लगे हुए हैं। दोनों व्यवस्थाओं में अणु युग की आवश्यकतायें, युद्ध का भयंकर स्वरूप, आर्थिक नियोजन एवं समाज कल्याण की अनिवार्यतायें, संवैधानिक संशोधन एवं व्याख्यायें आदि तत्व केन्द्र (संघ) को शक्तिशाली बनाने में सहायक रहे हैं।

(xiii) संघ के एककों की संख्या में क्रमिक वृद्धि—दोनों संघीय व्यवस्थाओं के प्रारम्भिक काल में एककों की संख्या उतनी नहीं थी जितनी कि आज है। उदाहरणतः अमरीकी संघ में 1789 में 13 एकक थे परन्तु वर्तमान समय में उसके 50 एकक हैं। इसी प्रकार स्विस राज्यमण्डल में 1291 में 3 कैन्टन थे परन्तु वर्तमान समय में उसके 22 कैन्टन हैं।

II असमानतायें—दोनों संघीय व्यवस्थाओं की असमानतायें मुख्यतः निम्न हैं—

(i) संघात्मकता की सुरक्षा के साधनों में अन्तर—दोनों संघीय व्यवस्थाओं में संघात्मकता की सुरक्षा हेतु विविध साधनों को अपनाया गया है। उदाहरणतः अमरीका में संघात्मकता की रक्षा हेतु शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त एवं न्यायिक पुनरावलोकन के सिद्धान्त को अपनाया गया है, जबकि स्विट्जरलैण्ड में न शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का कठोरता से पालन किया गया है और न न्यायिक पुनरावलोकन के सिद्धान्त को अपनाया गया है। जहाँ में अमरीका व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका सरकार के समकक्ष एवं समान अंग हैं वहां स्विट्जरलैंड में संघीय सभा, संघीय परिषद और संघीय न्यायाधिकरण से सर्वोच्च है। स्विस संविधान के अनुच्छेद 71 के अनुसार 'संघीय सभा स्विस राज्यमण्डल की सर्वोच्च

उदाहरणत अपने कार्यकाल के दौरान उन्हे सैनिक सेवा से मुक्ति प्राप्त होती है तथा उन पर कोई फौजदारी मुकदमा नहीं चलाया जा सकता । दूसरे, यद्यपि उन्हे बर्न म रहना पड़ता है, परन्तु अपने केंटनो मे उनके नागरिक और राजनीतिक अधिकार बने रहते है ।

**अध्यक्ष एव उपाध्यक्ष**—सघीय परिषद का एक अध्यक्ष और एक उपाध्यक्ष होता है जो स्विस राज्यमण्डल का क्रमश राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति होता है। सघीय सभा, सघीय परिषद के सदस्यो मे से एक वष के लिये एक को अध्यक्ष और दूसरे को उपाध्यक्ष निर्वाचित करती है । कोई सदस्य लगातार दो वर्षों के लिए उपाध्यक्ष नही चुना जा सकता । सामा य परम्परा यह है कि उपाध्यक्ष को अध्यक्ष बना दिया जाता है और उपाध्यक्ष का प्रति वष निर्वाचन कर दिया जाता है । यहा ज्येष्ठता के नियम का पालन किया जाता है । अर्थात् सघीय परिषद के सदस्यो को उपाध्यक्ष और अध्यक्ष का पद बारी बारी से ज्येष्ठता के नियमानुसार प्राप्त होता है ।

स्विस राष्ट्रपति की शक्तियाँ केवल औपचारिक है । उसकी प्रमुख शक्तियाँ ये है (i) देश के अन्दर व बाहर स्विस राज्यमण्डल का प्रतिनिधित्व करना, (ii) विदेशी राजदूतो का स्वागत करना तथा उनके मान पत्रो को स्वीकार करना, (iii) सघीय सभा द्वारा पारित कानूनो पर हस्ताक्षर करना, (iv) सघीय चासलरी के कार्यों का निर्देशन एव नियमन करना, (v) सघीय परिषद की बैठको की अध्यक्षता करना, (vi) सघीय परिषद म किसी विषय पर समान मत होने पर निर्णायक मत का प्रयोग करना, (vii) सघीय सरकार के विभागो का निरीक्षण करना तथा उनम सम वय पैदा करना ।

स्विस राष्ट्रपति की स्थिति न तो अमरीकी राष्ट्रपति की भाति है और न ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की भाति है । वह न तो सघीय परिषद के सदस्या को नियुक्त करता है, न उन्ह विमुक्त कर सकता है और न ही उनके विभागो मे परिवतन कर सकता है । जसा कि अमरीकी राष्ट्रपति अथवा ब्रिटिश प्रधानमत्री अपने अपने मन्त्रि-मण्डल के सदस्या को नियुक्त अथवा विमुक्त कर सकने है अथवा उनके विभागो मे परिवतन कर सकने हैं । जहा अमरीका के राष्ट्रपति और ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की स्थिति प्रधानता की होती है वहा स्विस राष्ट्रपति की स्थिति समकक्षो म प्रथम की भी नहीं होती है । सघीय परिषद के सदस्य पूणत समान शक्तियो का उपयोग करते है । कोई किसी के अधीन नहो, कोई कि ही विशेषाधिकारा का प्रयोग नहीं करता । राष्ट्रपति सहित सघीय परिषद का प्रत्येक सदस्य अपने-अपने विभाग का प्रमुख होता है । दूसरे स्विस राष्ट्रपति किसी प्रकार के निषेधाधिकार का प्रयोग नही करता जिस प्रकार अमरीकी राष्ट्रपति स्थगन और जेबो निषेधाधिकार का प्रयोग करता है । स्विस राष्ट्रपति का केवल यह विशेषाधिकार है कि उस सघीय परिषद के अन्य सदस्यो की तुलना मे 12000 फ्रेंक प्रतिवष अधिक प्राप्त होते है

(v) संघीय शक्तियों की व्यापकता में अन्तर—अमरीका में संघीय सरकार की शक्तियों का क्षेत्र इतना व्यापक नहीं जितना कि स्विस संघीय सरकार का है। उदाहरणत अमरीका में किसी राज्य में अशान्ति अथवा उपद्रव की स्थिति में संघीय सरकार राज्य सरकार की माग अथवा प्रार्थना पर ही हस्तक्षेप कर सकती है। दूसरी ओर, स्विटजरलैण्ड में संघीय सरकार को कैंटन सरकार की माग अथवा प्रार्थना का इतजार करने की आवश्यकता नहीं, वह स्वयं हस्तक्षेप कर सकती है। इस तरह स्विटजरलैण्ड में पहल-कदमी (Initiative) संघ सरकार के हाथों में है। दूसरे, स्विट्जरलैण्ड में जब कभी कैंटन अपने संविधान में संशोधन करते हैं तो उन्हें संघ की स्वीकृति प्राप्त करनी पड़ती है अमरीका में ऐसी कोई व्यवस्था नहीं है। तीसरे, स्विटजरलैण्ड में कैंटनों के पारस्परिक विवादों का निपटारा संघीय सत्ता करती है, अमरीका की भांति न्यायालय नहीं।

(vi) एककों के कतिपय अधिकारों में अन्तर—अमरीका में राज्यों को सुरक्षा और विदेशी राज्यों के साथ की जाने वाली सन्धियों के सम्बन्ध में कोई अधिकार नहीं। अमरीका में ये विषय पूर्णत संघीय विषय हैं। दूसरी ओर, स्विटजरलैण्ड में कैंटनों को इन राष्ट्रीय महत्व के विषयों पर भी कुछ अधिकार प्राप्त हैं। उदाहरणत स्विटजरलैण्ड में कैंटन, संघीय सत्ता की अनुमति से, 300 तक सैनिक रख सकते हैं। इसी प्रकार कैंटन राष्ट्र की अर्थ-व्यवस्था के सम्बन्ध में तथा पुलिस के सम्बन्ध में दूसरे राज्यों के साथ सन्धियां कर सकते हैं।

(vii) संघीय विषयों के प्रबन्ध में अन्तर—अमरीका में संघीय सरकार के पास अपने कार्यों का प्रबन्ध करने के लिए एक विशाल नौकरशाही है। इसीलिए उसे राज्य सरकारों की नौकरशाही पर निर्भर नहीं रहना पड़ता। दूसरी ओर स्विस संघीय सरकार के पास अपनी विशाल नौकरशाही का अभाव है। अत उसे अपने विषयों का प्रबन्ध करने के लिए कैंटनों की नौकरशाही पर निर्भर करना पड़ता है। स्विस पदाधिकारी मुश्किल से निरीक्षण और सामान्य देखरेख का कार्य ही कर सकते हैं। दूसरे शब्दों में, स्विटजरलैण्ड में विधायी केन्द्रीकरण के साथ प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण की व्यवस्था है।

(viii) एककों के संविधानों की संघीय संविधानोंके साथ अनुरूपता में अन्तर—निस्सन्देह दोनों संघीय व्यवस्थायें एककों को पृथक-पृथक संविधान निर्मित करने की आज्ञा देती हैं परन्तु जहाँ अमरीकी संविधान राज्य के संविधानों को गारण्टी देने के लिए दो शर्तें निर्धारित करता है वहां स्विस संविधान कैंटनों के संविधानों को गारण्टी देने के लिए तीन शर्तें निर्धारित करता है। उदाहरणत अमरीकी संविधान राज्यों के संविधानों से केवल इस बात की माग करता है कि उनमें कोई ऐसी धारा नहीं होनी चाहिए जो संघीय संविधान की किसी धारा के विपरीत हो और उनके शासन का स्वरूप गणतन्त्रात्मक होना चाहिए दूसरे ओर स्विस संविधान इन दो मांगों के

चान्सलर का निर्वाचन, संघीय परिषद के सदस्यों की भांति, संघीय सभा के दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में चार वर्ष के लिये किया जाता है। परन्तु परम्परा के अनुसार जब तक वह अयोग्य सिद्ध नहीं होता, उसका सेवा निवृत्ति की आयु तक पुनर्निर्वाचन होता रहता है। चान्सलर के कार्यों में सहायता करने के लिए उप चान्सलरों की नियुक्ति की जाती है।

चान्सलरी संघीय परिषद के विशेष निरीक्षण में कार्य करती है। चान्सलर के मुख्य कार्य निम्न हैं—

(i) संघीय सभा और संघीय परिषद दोनों के सचिव के रूप में कार्य करना। इसे "गौरवमयी प्रधान लिपिक" की संज्ञा दी गयी है।

(ii) संघीय सभा और संघीय परिषद की बैठकों में भाग लेना, उनके कार्यों की रिपोर्ट तैयार करना तथा उनका रेकार्ड रखना।

(iii) संघीय सभा द्वारा पारित विधेयकों पर प्रति हस्ताक्षर करना।

(iv) कानूनों का प्रकाशन कराना, संघीय सभा की कार्यवाही का राष्ट्रीय भाषाओं में अनुवाद कराना।

(v) संघीय सभा में चुनाव, जनमत संग्रह, आरम्भन आदि की व्यवस्था करना।

## संघीय परिषद की शक्तियाँ
## (Powers of the Federal Council)

स्विस संघीय परिषद की शक्तियों को अनुच्छेद 102 के 16 अनुभागों में विभक्त किया गया है। इन अनुभागों में उनकी जिन संवैधानिक शक्तियों का वर्णन किया गया है वे अन्य देशों की कार्यपालिकाओं की शक्तियों के समान ही नहीं बल्कि उनसे अधिक भी हैं। जैसाकि जेम्स ब्राइस ने कहा है कि "वैधानिक दृष्टि से व्यवस्थापिका की सेवक होते हुए भी संघीय परिषद व्यवहार में ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के बराबर और फ्रेन्च मन्त्रिमण्डल से अधिक शक्ति का प्रयोग करती है। वह पथ प्रदर्शक भी है और साधन भी, वह प्राय सुझाव भी देती है और विधेयकों के प्रारूप को तैयार भी करती है।"

स्विस संघीय परिषद की शक्तियां मुख्यत निम्न हैं—

1 कार्यपालिका शक्तियाँ—अनुच्छेद 95 के अनुसार "स्विस राज्यमण्डल की सर्वोच्च निर्देशन और कार्यपालिका शक्ति संघीय परिषद के हाथों में है।" इसकी कार्यपालिका शक्तियाँ मुख्यत निम्न हैं—

(i) राज्यमण्डल के कानूनों और अध्यादेशों के अनुसार प्रशासन का संचालन एवं निरीक्षण करना।

(ii) संविधान तथा राज्यमण्डल के कानूनों एवं अध्यादेशों को कार्यान्वित करना तथा उनकी अनुपालना के लिए आवश्यक कार्यवाही करना।

कुछ सदस्य 4 वर्ष के लिए, कुछ 3 वर्ष और कुछ 1 वर्ष के लिए निर्वाचित होते है।

(xiii) प्रत्यक्ष करों की व्यवस्था मे अन्तर–अमरीका म सघीय सरकार को अमरीकी नागरिको पर प्रत्यक्ष कर लगाने का अधिकार है परन्तु स्विट्जरलैण्ड मे सघीय सरकार को स्विस नागरिकों पर प्रत्यक्ष कर लगाने का अधिकार नही है। वह कैंटनो के माध्यम से ही कर लगा सकती है।

(xiv) अमरीकी सघीय व्यवस्था मे पूर्ण एव अर्द्ध राज्यो की कोई व्यवस्था नही जबकि स्विट्जरलैण्ड मे 19 पूर्ण कैन्टन और 6 अर्द्ध कैंटन है।

(xv) अमरीकी सघीय व्यवस्था मे नागरिको के मूल अधिकारो का उल्लेख मूल सविधान मे नही किया गया था। नागरिको के मूल अधिकारो को प्रथम दस सशोधनो द्वारा जोडा गया है। दूसरी ओर, स्विस नागरिको के मूल अधिकारो का वर्णन मूल सविधानो के अनेक अनुच्छेदो मे किया गया है।

## समीक्षा प्रश्न

1. स्विस सघीय व्यवस्था की प्रकृति की विवेचना कीजिये।
2. सघीय शासन की क्या विशेषतायें है? स्विट्जरलैण्ड म य कहा तक विद्यमान है?
3. स्विस सघीय सरकार और कैंटनो की सरकारो के पारस्परिक सम्बन्धो की विवेचना कीजिये।
4. "केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति के बावजूद कैंटन स्विस सवैधानिक पद्धति के महत्व-पूर्ण अग बने हुए है।" (जचर द्वारा) इस कथन की विवेचना कीजिये।
5. अमरीकी तथा स्विस सघीय व्यवस्थाओ की तुलना कीजिए।

सभी स्थितियों में विधेयकों के प्रारूप को संघीय परिषद ही तैयार करती है। इसीलिए संघीय परिषद को "प्रारूप कार्यालय" (Drafting Bureau) कहा जाता है।

(ii) साधारण विधेयकों तथा संवैधानिक संशोधनों से सम्बन्धित विधेयकों को संघीय सभा के समक्ष प्रस्तुत करना। अधिकांश विधेयक संघीय परिषद द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते है।

(iii) संघीय सभा में विधेयकों से सम्बन्धित सन्देश अथवा रिपोर्ट प्रस्तुत करना। यह परम्परा बन गयी है कि संघीय परिषद से सदेश अथवा रिपोर्ट आने पर ही संघीय सभा किसी विधेयक के प्रस्ताव पर विचार विमर्श शुरू करती है। जैसाकि क्रिस्टोफर ह्यूज ने कहा है कि "संघीय परिषद प्रारम्भ करती है, संघीय सभा संशोधन करती है।"

(iv) संघीय सभा की समितियाँ जब विधेयकों की जाच एव समीक्षा करती है तो संघीय परिषद के सदस्य उसमे उपस्थित होते है, उसकी कार्यवाही में भाग लेते है तथा उसके प्रतिवेदनो को प्रभावित करते है।

(v) संघीय परिषद के सदस्य संघीय सभा के सदस्य नहीं होते। फिर भी वे उसके सदनों की बैठकों में उपस्थित होते हैं, उसके वाद विवाद मे भाग लेते हैं, प्रश्नों के उत्तर देते है, आदि। इस पर भी वे मतदान मे भाग नही लेते। संक्षेप मे संघीय परिषद के सदस्य संघीय सभा की विधायी क्रिया को शक्तिशाली ढंग से प्रभावित करते है। जैसाकि रैपर्ड ने कहा है कि "स्विटजरलैण्ड मे सरकार व्यवस्थापिका का जितना प्रभावशाली ढंग से मार्ग निर्देशन करती है, उतना अन्य किसी देश की सरकार नही करती।"

(vi) संघीय कानूनो को लागू करने के उद्देश्य से संघीय परिषद प्रत्यायोजित शक्ति के अन्तर्गत नियमो व उपनियमो का निर्माण कर सकती है। उनका प्रभाव संघीय सभा द्वारा पारित कानूनो के समान होता है। संक्षेप मे, जैसाकि रपर्ड ने कहा है "वस्तुत और संवैधानिक भावना के सर्वथा विपरीत संघीय परिषद विधायी कार्यों के साथ साथ कार्यपालिका और प्रशासनिक कार्यों को भी सम्पन्न करती है।"

3 वित्तीय शक्तियाँ—संघीय परिषद की वित्तीय शक्तियाँ मुख्यतः निम्न है—

(i) स्विस राज्यमण्डल के धन का प्रबन्ध करना।

(ii) वार्षिक बजट तैयार करना तथा उसे संघीय सभा की स्वीकृति के लिए उसके समक्ष प्रस्तुत करना।

(iii) आय-व्यय का लेखा रखना तथा संघीय सभा द्वारा स्वीकृत व्यय की की देखरेख करना।

4 न्यायिक शक्तियाँ—सन् 1914 मे संघीय परिषद की न्यायिक शक्तियों मे काफी कमी कर दी गयी थी। फिर भी वह उन न्यायिक शक्तियों का प्रयोग

परिषद के सदस्यों का निर्वाचन कर दिया जाता है यद्यपि निर्वाचित होने के बाद उन्हें संघीय सभा की अपनी सदस्यता से त्यागपत्र देना पड़ता है। वस्तुत संघीय सभा उन्हें बार बार पुन निर्वाचित कर देती है और वे तब तक अपने पद पर बने रहते है जब तक वे इस पर रहकर सेवा करना चाहते हैं। यही कारण है कि संघीय पार्षद एक लम्बे समय तक अपने पद पर बने रहते है। उदाहरणत संघीय पार्षद सिगनर गुसिप मोटा (Signor Giuespppe Mott1) 30 वर्षों तक, नेएफ (Naeff) 27 वर्षों तक और हर वेल्टी (Her Welti) 25 वर्षों तक अपने पद पर बने रहे।

संघीय परिषद के सदस्यों के निर्वाचन के सम्बन्ध मे कुछ अन्य नियम व परम्परायें इस प्रकार है (1) अनुच्छेद 96 के अनुसार किसी भी एक कैन्टन से संघीय परिषद के लिए एक से अधिक सदस्य नहीं चुने जा सकते। (ii) रक्त सम्बन्ध तथा विवाह द्वारा सम्बन्धित दो निकट सम्बन्धी संघीय परिषद के सदस्य नही हो सकते। (iii) संघीय परिषद मे जर्मन भाषा बोलने वाले कैन्टनो के पाच मे अधिक सदस्य नहीं हो सकते। सामान्यत संघीय परिषद मे चार जर्मन भाषा बोलने वाले, दो फ्रेंच भाषा बोलने वाले और एक इटालियन भाषा बोलने वाले कैन्टनो का प्रतिनिधित्व होता है। (iv) बर्न, ज्यूरिच और वाद जैसे बड़े अर्थात् अधिक जनसंख्या वाले कैन्टनो का एक एक प्रतिनिधि संघीय परिषद म अवश्य लिया जाता है। इस तरह इन नियमो और परम्पराओ द्वारा स्विट्जरलैण्ड मे संघीय परिषद म क्षेत्र, भाषा धर्मों, वर्गों और दलो के प्रतिनिधित्व की समस्या का हमेशा के लिए समाधान कर दिया गया है।

**योग्यतायें**—कोई भी स्विस नागरिक जो राष्ट्र परिषद के लिय योग्यतायें रखता है, संघीय परिषद का सदस्य चुना जा सकता है। सिद्धान्तत संघीय सभा के सदस्य संघीय परिषद के सदस्य नही हो सकते, परन्तु व्यवहार मे संघीय सभा के सदस्यो से ही उन्हें चुना जाता है और चुने जाने के बाद वे संघीय सभा की अपनी सदस्यता से त्यागपत्र दे देते हैं। कोई भी संघीय पार्षद अपने कार्यकाल के दौरान किसी अन्य व्यवसाय को नही अपना सकता।

**वेतन**—संघीय परिषद के सदस्यो को संघीय कोष से वेतन दिया जाता है। जहा सन् 1848 मे प्रत्येक पार्षद का वार्षिक वेतन 5 000 फ्रैंक था वहा वर्तमान समय मे प्रत्येक पार्षद को 2 लाख 3 हजार फ्रैंक प्रतिवर्ष वेतन के रूप म प्राप्त होते है। केवल अध्यक्ष को 2 लाख 15 हजार फ्रैंक प्रतिवर्ष प्राप्त होते है। सेवा से निवृत होने पर यदि किसी सदस्य न 10 वर्ष तक उसकी सदस्यता ग्रहण की होती है तो उसे पेन्शन भी प्राप्त होती है।

**विशेषाधिकार एव उन्मुक्तियां**—संघीय परिषद के सदस्यो को वे विशेषाधिकार एव उन्मुक्तियां प्राप्त होती है जो संघीय सभा के सदस्यो को प्राप्त होती हैं।

स्थापिका के सम्बन्ध भी अद्वितीय है। वे न तो ब्रिटेन जैसी संसदात्मक प्रणालियों में मन्त्रिमण्डल और संसद के सम्बन्धों की भांति है और न अमरीका जैसी अध्यक्षात्मक प्रणालियों में राष्ट्रपति और कांग्रेस के सम्बन्धों की तरह है। उनके सम्बन्धों में संसदात्मक और अध्यक्षात्मक दोनों शासन प्रणालियों के गुणों का समावेश किया गया है और उनकी त्रुटियों को दूर रखा गया है।

संघीय परिषद और संघीय सभा के सम्बन्धों को निम्न बिन्दुओं द्वारा अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 सिद्धान्ततः संघीय परिषद संघीय सभा के अधीन है। वह उसके आदेशों और निर्देशों को कार्यान्वित करने वाली एक निकाय है। वह उसकी सेविका और अभिकर्त्ता है। उसे अपने स्वामियों की इच्छाओं का आदर करना पड़ता है उसे प्रति वर्ष अपने कार्यों की एक रिपोर्ट उसके समक्ष प्रस्तुत करनी पड़ती है। संवैधानिक संशोधनों के प्रश्न पर दोनों सदनों में मतभेद होने की स्थिति में यदि संघीय सभा का समय से पूर्व विघटन हो जाता है तो संघीय परिषद का भी विघटन हो जाता है और नवनिर्वाचित संघीय सभा पुनः शेष वर्षों के लिए संघीय परिषद का निर्वाचन करती है।

उपर्युक्त तथ्यों के बावजूद संघीय परिषद व्यवहार में एक स्वतन्त्र और स्थायी संस्था है। उदाहरणतः संघीय परिषद का निर्वाचन संघीय सभा के दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में चार वर्ष के लिए होता है, परन्तु संघीय सभा, ब्रिटिश कॉमन सभा की भांति, अविश्वास का प्रस्ताव पारित करके उसे समय से पूर्व पद च्युत नहीं कर सकती। संघीय परिषद का कार्यकाल अमरीकी राष्ट्रपति की भांति निश्चित है। स्विस संघीय पार्षद बार बार पुनर्निर्वाचित होते रहते हैं, जिसके कारण वे एक लम्बे समय तक अपने पद पर बने रहते हैं। उदाहरणतः सिगनर गुसिप मोटा 30 वर्षों तक संघीय पार्षद रहे। संघीय परिषद का स्थायित्व उसे प्रतिष्ठा, स्तर और प्रभाव प्रदान करता है।

2 सिद्धान्ततः स्विटजरलैण्ड में विधायी क्रिया स्विस लोगों अथवा संघीय सभा अथवा संघीय परिषद में से किसी के द्वारा आरम्भ की जा सकती है, परन्तु व्यवहार में हर स्थिति में विधान के प्रारूप को संघीय परिषद ही तैयार करती है और 9५ प्रतिशत विधेयकों को वह ही संघीय सभा में प्रस्तुत करती है।

3 सिद्धान्ततः संघीय परिषद संघीय सभा का नेतृत्व नहीं करती जैसा कि ब्रिटेन जैसी संसदीय प्रणालियों में मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्थापिका का नेतृत्व करता है परन्तु व्यवहार में वह उसका मार्गदर्शन करती है। उदाहरणतः संघीय सभा संघीय परिषद से सन्देश अथवा रिपोर्ट प्राप्त पर ही किसी विषय पर विचार विमर्श शुरू करती है संघीय परिषद के सदस्यों की उपस्थिति में संघीय सभा की

तथा आपात स्थिति में संघीय परिषद उसे कुछ विशेष अधिकार प्रदान कर देती है परन्तु उन सब कार्यों पर संघीय परिषद की स्वीकृति की आवश्यकता होती है। रपड न ठीक लिखा है कि ' स्विस राष्ट्रपति का कोई वास्तविक राष्ट्रीय महत्त्व नहीं होता उसे कोई विशिष्ट विशेषाधिकार प्राप्त नही, उसका कोई विशेष प्रभाव नहीं।" स्विस राष्ट्रपति का पद शक्ति का पद नही, यह केवल सम्मान और प्रतिष्ठा का पद है जो किसी वृद्ध पुरुष को प्रदान कर दिया जाता है।

प्रशासनिक विभाग—संघीय परिषद के सात प्रशासनिक विभाग हैं। ये हैं (1) राजनीतिक विभाग—इसे विदेशी मामलो का विभाग भी कहते है, (ii) गृह विभाग—इसमे सग्रहालय सार्वजनिक भवन, जगलात, मतस्य आदि विषय शामिल हैं (iii) न्याय और पुलिस विभाग, (iv) सैनिक विभाग, (v) वित्त और सीमा शुल्क विभाग, (vi) सार्वजनिक अर्थव्यवस्था विभाग—इसे उद्योग, व्यापार, कृषि और श्रम विभाग भी कहते है, (vii) डाक और रेलरोड विभाग—इसमे सभी प्रकार की सचार व्यवस्थायें और जल शक्ति आदि शामिल हैं।

संघीय परिषद के विभागो का वितरण सिद्धान्ततः संघीय सभा द्वारा किया जाता है। परन्तु व्यवहार मे संघीय परिषद स्वय ही विभागो का वितरण कर लेती है। यहा भी प्रशासनिक योग्यता का नियम लागू होता है। जिस सदस्य की जैसी रुचि, योग्यता और कुशलता होती है उसे वह विभाग सौंप दिया जाता है। एक विभाग एक सदस्य के अधीन होता है परन्तु वह किसी अन्य विभाग मे उप प्रमुख भी होता है ताकि उस विभाग के प्रमुख की अनुपस्थिति मे उसके कार्य की देखरेख की जा सके।

बैठकें तथा गणपूर्ति—संघीय परिषद में सदस्यो की शक्तियाँ समान है और प्रत्येक सदस्य अपने विभाग के कार्यों के लिए संघीय सभा के प्रति व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी है। फिर भी संघीय परिषद मन्त्रिमण्डल के रूप मे कार्य करती है। नीति सम्बन्धी महत्त्वपूर्ण निर्णयों के लिए इसकी बैठक सप्ताह मे एक बार होना अनिवार्य है यद्यपि इसकी सप्ताह मे दो बैठकें भी हो सकती हैं। बैठकों की गणपूर्ति के लिए चार सदस्यों की उपस्थिति होना अनिवार्य है। संघीय परिषद की अनुमति से ही कोई सदस्य बैठक से अनुपस्थित रह सकता है। परिषद के निर्णय बहुमत से लिए जाते हैं। यदि किसी विषय पर मत बराबर होते है तो अध्यक्ष को निर्णायक मत का प्रयोग करने का अधिकार है।

संघीय चांसलरी—अनुच्छेद 105 मे एक संघीय चासलरी की व्यवस्था की गयी है। चासलरी संघीय सभा और संघीय परिषद का सचिवालय है। इसके प्रधान को राज्यमण्डल चान्सलर कहते है। चासलर, जैसाकि क्रिस्टोफर ह्यूज ने कहा है, "पूर्ण संघीय सिविल सेवा का मुकुट है," अर्थात् वह स्विस सिविल सेवाओं का प्रधान है।

ऐसी कार्यपालिका है जो मण्डलीय पद्धति पर आधारित है। यही एक ऐसी कायपालिका है जिसमे ससदात्मक और अध्यक्षात्मक शासन प्रणालियो के गुणो का समावेश किया गया है और उनके दोषो को दूर रखा गया है। यही एक ऐसी कायपालिका है जिसमे शासन के उत्तरदायित्व और उसके स्थायित्व को एक साथ बनाये रखा गया है। यही एक ऐसी कायपालिका है जिसे प्रशासनिक गुणा से युक्त और निदलीय बनाया गया है। इन्ही गुणा के कारण सघीय परिषद "स्वय मे एक प्रकार है।" (A class by itself) तथा उसका अध्ययन विशेप रोचक बन जाता है। उसके गुणो के कारण जेम्स ब्राइस ने अपनी रचना माडन डेमोक्रेसिस और सी एफ स्ट्राग ने अपनी रचना मार्डन कॉन्स्टिट्यूशन्स मे इसका विशेप गुणगान किया है।

सघीय परिषद की प्रमुख विशेषतायें निम्न है—

**1 मण्डलीय पद्धति (कालिजियेट अथवा बहुल पद्धति)**—स्विस कायपालिका का परम्परागत स्वरूप मण्डलीय रहा है। वतमान समय मे भी यही एक ऐसी कायपालिका है जो मण्डलीय पद्धति पर आधारित है। वस्तुत स्विस भावना एकल कायपालिका को राजतन्त्र का शिशु मानती है। अत वह किसी ऐसी शासनप्रणाली के पक्ष मे नही जो व्यक्तिगत उत्कर्ष पर आधारित हो। जैसाकि सन 1848 के सविधान का प्रारूप तैयार करने वाली समिति ने अपने प्रतिवेदन मे कहा था कि "हमारी प्रजातान्त्रिक भावना किसी अन्य व्यक्तिगत उत्कर्ष के विरुद्ध विद्रोह करती है।" अत उन्होंने जिस कायपालिका का निर्माण किया वह मण्डलीय है। ब्रिटेन अथवा अमरीका की भाति एकल नही। स्विटजरलैण्ड म कायपालिका शक्ति सात पापदो के हाथो मे निहित है जो अपने अपने विभागो के लिय व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी होते है।

स्विटजरलैण्ड म सघीय परिषद का एक प्रधान (अध्यक्ष) होता है जो स्विस राष्ट्रमण्डल का राष्ट्रपति कहलाता है, परन्तु उसकी स्थिति न तो अमरीकी राष्ट्रपति की भाति स्वामी या शक्ति की होती है और न ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की भाति समकक्षो म प्रथम की होती है। वह अमरीका के राष्ट्रपति की भाति न तो सघीय परिषद के सदस्यो को नियुक्त करता है और न ही ब्रिटिश प्रधान मन्त्री की भाति उनका चयन करता है। सघीय परिषद के सदस्यो का निर्वाचन सघीय सभा द्वारा चार वप के लिय होता है। उन्हे न तो समय मे पूव पदच्युत किया जा सकता है और न उन पर महाभियोग लगाया जा सकता है।

सघीय परिषद के सभी सदस्यों की स्थिति पूणत समान होती है। उसका कोई सदस्य किसी दूसरे सदस्य मे अधिक या कम शक्तिशाली नहीं होता। कोई किसी दूसरे को नियुक्त या पदच्युत नहीं करता। कोई किन्हीं विशेषाधिकारो अथवा निषेधाधिकारो का प्रयोग नहीं करता। प्रत्येक एक विभाग का प्रधान होता है और

(iii) सघीय न्यायाधिकरण के निर्णयो और विवादो का निपटारा करने हेतु कैन्टनो द्वारा आपस म किये गये समझौतो को लागू करने की व्यवस्था करना।

(iv) विदेशी सम्बन्धो का सचालन करना।

(v) कन्टनो द्वारा आपस मे तथा अन्य देशो के साथ की गयी सन्धियो की जाच करना। सघीय सभा सघीय परिषद की सिफारिश पर उन्हे स्वीकार अथवा अस्वीकार करती है।

(vi) ऐसी नियुक्तियाँ करना जिनका अधिकार सघीय सभा अथवा सघीय न्यायाधिकरण अथवा अन्य किसी सघीय सत्ता को नही है।

(vii) स्विटजरलैण्ड की बाह्य आक्रमणो से रक्षा करना तथा उसकी स्वतन्त्रता एव तटस्थता को बनाये रखना।

(viii) आन्तरिक सुरक्षा शान्ति और व्यवस्था को बनाये रखना।

(ix) सघीय सेना पर नियन्त्रण रखना। सकटकाल मे आवश्यकतानुसार उसका सगठन एव प्रयोग करना।

(x) सघीय सविधान के अन्तगत कैन्टन सविधान की गारण्टी की रक्षा करना, कैन्टन सविधानो मे किये गये सशोधनो की रक्षा करना। कैन्टनो के उन कानूनो एव अध्यादेशो की जाच करना जिनके लिए सघीय परिषद के समथन की आवश्यकता होती है।

(xi) सघीय सभा के प्रत्येक साधारण अधिवेशन मे अपने काय का विवरण देना तथा राज्यमण्डल की आन्तरिक और बाह्य स्थिति की रिपोट देना।

(xii) राष्ट्रीय नीतियो को निर्धारित करना, सघीय सभा को सदेश भेजना, विदेशो मे स्विस हितो की रक्षा करना, विदेशी अतिथियो का स्वागत करना तथा राष्ट्रीय समारोहो का आयोजन करना, आदि।

2 विधायी शक्तियाँ—विधान के क्षेत्र मे सघीय परिषद की शक्तियाँ व्यापक एव निर्णायक है। जसाकि विलियम ई रैपड ने कहा है कि "सघीय सभा पर सघीय परिषद का प्रभाव कम चमत्कारिक होते हुए भी ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के कॉमन सभा पर प्रभाव की तुलना मे वस्तुत अधिक निर्णायक है। उसके सदस्य इगलैण्ड की भाति न केवल अपने दल के महत्त्वपूर्ण नेता होते है, बल्कि ससदीय मत के विशाल समूह का प्रतिनिधित्व भी करते है।"

सघीय परिषद की विधायी शक्तियाँ मुख्यत निम्न है—

(1) वह विधेयको के प्रारूप तयार करती है। विधान के सबध मे विचार चाहे आरम्भन के माध्यम से स्विस लोगो द्वारा उत्पन्न हुआ हो अथवा दलों द्वारा उत्पन्न हुआ हो अथवा सघीय सभा के दोनो सदनो के सयुक्त प्रस्ताव अथवा किसी सदन के सुझाव द्वारा उत्पन्न हुआ हो अथवा सघीय परिषद द्वारा स्वय उत्पन्न हुआ हो

संसदीय प्रणाली के अनुरूप परन्तु अध्यक्षात्मक प्रणाली के विपरीत स्विटजरलण्ड म शक्ति पथक्करण के सिद्धान्त का कठोरता से पालन नहीं किया गया। स्विटजरलैण्ड मे कायपालिका प्रशासनिक, विधायी और कुछ मात्रा म न्यायिक शक्तियो का प्रयोग करती है। जैसाकि रपड न कहा है कि "वस्तुत और सवधानिक भावना के सवथा विपरीत सघीय परिषद विधायी कार्यों के साथ साथ कायपालिका और प्रशासनिक कार्यों को भी सम्पन्न करती है।"

**3 उत्तरदायित्व और स्थायित्व का समावेश**—सघीय परिषद मे ससदात्मक प्रणाली के उत्तरदायित्व और अध्यक्षात्मक प्रणाली के स्थायित्व के गुणो को एक साथ बनाय रखा गया है। उदाहरणत अमरीका मे कायपालिका (राष्ट्रपति) काग्रेस से स्वतन्त्र है परन्तु स्विटजरलैण्ड मे, ब्रिटेन की भाति, सघीय परिषद सघीय सभा से स्वतन्त्र नही, वह उसके अधीन है, वह उसकी सेविका और अभिकर्ता है, वह उसके आदेश और निर्देश मे ही काय करती है। "वह उसे अपने कार्यों की वार्षिक रिपोट भी प्रस्तुत करती है। इस तरह सघीय परिषद् सघीय सभा के प्रति उत्तर दायी ह। परन्तु दूसरी ओर, यह तत्व ससदीय प्रणाली के विपरीत है, सघीय सभा अविश्वास का प्रस्ताव पारित करके सघीय परिषद को समय से पूव पदच्युत नही कर सकती, जब कभी सघीय सभा सघीय परिषद द्वारा प्रस्तुत किसी विधेयक को अस्वीकार कर देती है तो उसे अविश्वास का प्रस्ताव नही समझा जाता और सघीय परिषद पद नही त्यागती। वह अपने अपमान को यथासम्भव गौरव के साथ स्वीकार कर लेती है और उसे प्रतिष्ठा का प्रश्न नहीं बनाती बल्कि अपने आपको सघीय सभा की इच्छाओ के अनुरूप ढाल लेती है और अपने पद पर बनी रहती है, जैसाकि लावेल ने कहा है कि "**स्विस सघीय परिषद का सदस्य एक वकील या शिल्पी के समान है। उससे परामर्श लिया जाता है और प्राय उस पर ध्यान भी दिया जाता है परन्तु यदि उसका नियोजक उसके परामर्श के विरुद्ध काय करने पर हठ करे तो वकील या शिल्पी से यह आशा नहीं की जाती कि वह अपना पद त्याग दे।**" प्रो डायसी ने भी लिखा ह कि सघीय परिषद "निदशको का एक मण्डल' है जिनकी नियुक्ति सघीय सभा की इच्छानुसार राज्यमण्डल के कार्यों का प्रबन्ध करने के लिए की गयी है।'

स्विट्जरलण्ड म राजनीतिक त्यागपत्र प्राय नही दिय जात। फिर भी स्विस सवैधानिक इतिहास म एक उदाहरण है जब जनमत सग्रह मे स्विस लोगो ने रेल राष्ट्रीयकरण की नीति का अस्वीकार कर दिया तो सघीय पार्षद हर वल्टी न 25 वर्षों की सदस्यता के बाद त्यागपत्र द दिया। इस पर सारे देश म आश्चय व खेद प्रकट किया गया तथा इसे असवैधानिक बताया गया।

स्विस सघीय परिषद को अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा पदच्युत नही किया जा सकता उसे मन्त्रिमण्डलीय सकटो द्वारा अपदस्थ नही किया जाता उसके सदस्यो को तब तक पुनर्निर्वाचित किया जाता है जब तक वे अपने पद पर बने रहना चाहते,

करती है जो अन्य देशो म प्राय साधारण न्यायालय अथवा प्रशासनिक न्यायाधिकरण प्रयोग करते है । उदाहरणत सघीय परिषद दूसरे देशो के साथ की गयी सन्धियो अथवा समझौतो और कैन्टनो द्वारा आपस मे की गयी सन्धियो एव समझौतो को इस दृष्टि से जाच करती है कि कही व स्विस सविधान की व्यवस्थाओ के विपरीत तो नही । दूसरे सघीय परिषद सघीय न्यायाधिकरण के निर्णयो को लागू करती है । तीसरे, वह प्रशासनिक विभागो के निर्णयो के विरुद्ध अपीलो की सुनवाई करती है । चौथे वह कैन्टनो के कुछ निर्णयो के विरुद्ध अपील की सुनवाई करती है । उदाहरणत वह शिक्षा सस्थाओ मे किये गये धार्मिक भेद भाव से उत्पन्न विवादो, कैन्टनो के बीच व्यापार तथा सीमा शुल्क सम्बन्धी विवादो, तथा निर्वाचन सम्बन्धी विवादो के निर्णयो के विरुद्ध अपील की सुनवाई करती है।

5 **सकटकालीन शक्तियाँ** स्विस सविधान सघीय परिषद को कोई सकटकालीन शक्तिया प्रदान नही करता परन्तु व्यवहार मे सघीय परिषद सघीय सभा को प्रदान की गयी सकटकालीन शक्तियो का प्रयोग करती है । सकट के समय सघीय सभा सघीय परिषद को स्विटजरलैण्ड की स्वतन्त्रता की रक्षा हेतु तथा लोगो का पोषण करने हेतु व्यापक शक्तियो का प्रत्यायोजन कर देती है । उदाहरणत सन् 1914 और 1939 के महायुद्धो के काल में सघीय सभा ने सघीय परिषद को पूर्ण शक्तिया प्रत्यायोजित कर दी थी । इन शक्तियो के अन्तगत वह सविधान को स्थगित कर सकती थी, सविधान के विपरीत कार्य कर सकती थी, लोकतान्त्रिक सस्थाओ (जनमत सग्रह और आरम्भन की सस्थाओ) के प्रभाव को शून्य बना सकती थी । सक्षेप म युद्ध काल मे सघीय परिषद न एक विधायिका का रूप ग्रहण कर लिया था । इसी तरह 1930 के आर्थिक सकट के समय सघीय परिषद का पूर्ण शक्तियाँ प्रत्यायोजित कर दी गयी थी ।

स्पष्ट है कि स्विटजरलैण्ड मे शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का कठोरता से पालन नही किया गया । सघीय परिषद कार्यपालिका शक्तियों का ही प्रयोग नही करती अपितु विधायी, वित्तीय और न्यायिक शक्तियो का प्रयोग भी करती है । वह ऐसी कार्यपालिका है जो विधेयको को आरम्भ करती है उन्हें सघीय सभा द्वारा पारित कराने म प्रभावशाली भूमिका निभाती है, उन्ह लागू करती है, कानूनो के उद्देश्यो की पूर्ति के लिए प्रत्यायोजित विधान के अन्तगत नियमो का निर्माण करती है, वह विभागीय निर्णयो के विरुद्ध अपीलो की सुनवाई करती है और इस बात की जाँच करती है कि कही दूसरे देशो से की गयी सन्धियाँ अथवा समझौते सवैधानिक व्यवस्थाओ के विपरित तो नही । इस तरह सघीय परिषद, जैसाकि लावेल ने कहा है "मुख्य शक्ति स्रोत और राष्ट्रीय सरकार का 'सन्तुलन चक्र है' ।"

## सघीय परिषद और सघीय सभा मे सम्बन्ध

**(Relations between the Federal Council and the Federal Assembly)**

अन्य स्विस राजनीतिक सस्थाओ की भाति स्विस कार्यपालिका और व्यव

6 विशेषज्ञों की जमात—स्विस संघीय परिषद के सदस्यों का चयन उनकी प्रशासनिक योग्यता, कुशलता और अनुभव के आधार पर होता है। व लम्बे समय तक अपने पदों पर बने रहते है। उन्हें अपने विभाग से परिवर्तित नहीं किया जाता इसीलिए वे अपने विभाग के विशेषज्ञ समझे जाते है। संसदीय प्रणाली की भांति वे नौसिखिये नहीं होते और वे अपने सचिवों की कठपुतली मात्र बनकर नहीं रहते। वे, जैसाकि लावेल ने कहा है "अपने अपने विभागों के अध्यक्ष और प्रमुख सचिव दोनों ही होते है।"

7 सामूहिक उत्तरदायित्व का अभाव—संसदात्मक प्रणाली मे मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप से संसद के प्रति उत्तरदायी होता है। वे इकट्ठे ही तैरते और इकट्ठे ही डूबते है। उसमे एक सबके लिए और सब एक के लिए होते है। परन्तु स्विस पार्षदों का उत्तरदायित्व व्यक्तिगत होता है, सामूहिक नहीं। वे न इकट्ठे तैरते हैं और न इकट्ठे डूबते है। तभी तो क्रिस्टोफर ह्यूज ने कहा है कि "सात संघीय पार्षद है परन्तु कोई संघीय परिषद नहीं।"

स्पष्ट है कि स्विस संघीय परिषद एक अद्वितीय संस्था है। वह अपने प्रकार की एक निराली संस्था है। उसमे संसदात्मक और अध्यक्षात्मक दोनों प्रणालियों के लक्षण मिलते है परन्तु फिर भी वह दोनों से भिन्न है।

## समीक्षा प्रश्न

1 स्विस संघीय परिषद के संगठन, कार्यों एवं शक्तियों का वर्णन कीजिए।

2 स्विस संघीय परिषद और स्विस संघीय सभा के सम्बन्धों की विवेचना कीजिए।

3 स्विस संघीय परिषद की विशेषताओं का वर्णन कीजिए।

4 "स्विटजरलैण्ड की संघीय कार्यपालिका, संसदीय एवं अध्यक्षात्मक पद्धतियों का अनुपम समन्वय है।" विवेचना कीजिए।

5 "स्विस कार्यपालिका अपनी प्रकार की एक निराली संस्था है।" इस कथन का परीक्षण कीजिए।

6 'बहुल कार्यपालिका' से क्या तात्पर्य है? इसमें स्थायित्व तथा उत्तरदायित्व का कहां तक समावेश है? स्विस पद्धति का उदाहरण देते हुए समझाइये।

7 "स्विस मन्त्रिमण्डल मे वे सब गुण है जो इंगलैण्ड के मन्त्रिमण्डल में पाये जाते है परन्तु उसमें इसके कोई दोष नहीं है।" इस कथन की व्याख्या कीजिए।

समितियाँ विधेयकों की जाच करती है तथा जब विधेयकों पर सदनों मे विचार-विमश होता है तो सघीय परिषद के सदस्य उन पर प्रभावशाली एव निर्णायक प्रभाव डालते है ।

4 सिद्धान्तत , अमरीका की भाति स्विस सघीय परिषद के सदस्य सघीय सभा के सदस्य नही होते, पर तु व्यवहार म, वे ब्रिटेन की भाति, उसकी बैठकों मे उपस्थित होते है, विधेयको पर अपने विचार व्यक्त करते है, प्रश्नो का उत्तर देते है, उसके निर्णयो को प्रभावित करते है, परन्तु, ब्रिटेन के विपरीत, जब विधेयको पर मतदान होता है तो वे उसमे भाग नही लेते । जब सघीय सभा सघीय परिषद द्वारा प्रस्तुत किसी विधेयक को अस्वीकार कर देती है तो भी उसके सदस्य पद नही त्यागते और उसे अविश्वास का प्रस्ताव नही समझा जाता । सघीय पार्षद अपने अपमान को जेब म रख लेते हैं और सघीय सभा की इच्छानुसार परिवर्तन कर लेते हैं । ब्रिटेन जैसी ससदात्मक प्रणालियो म ऐसा कभी नही हो सकता । वहा जब कभी ससद मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रस्तुत किसी महत्त्वपूर्ण विधेयक को अस्वीकार कर देती है तो उसे सरकार के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव समझा जाता है और मन्त्रिमण्डल को त्यागपत्र देना पडता है ।

5 सिद्धान्तत अनुच्छेद 71 के अनुसार सघीय सभा "स्विस राज्यमण्डल की सर्वोच्च सत्ता है ।" अन्य सभी सघीय सत्तायें उसी के अधीन है तथा उसी से आदेश और निर्देश प्राप्त करती हैं । परन्तु व्यवहार मे आधुनिक राज्यो की आवश्यकताओं और युद्ध की अनिवार्यताओं के कारण सघीय परिषद ऐसी शक्तियो का प्रयोग करती है जो सिद्धान्तत सघीय सभा के पास है । उदाहरणत सविधान सघीय सभा को सकटकालीन शक्तिया प्रदान करता है, परन्तु व्यवहार मे सकट उत्पन्न होने पर सघीय परिषद ने ही उनका प्रयोग किया था । दूसरे शान्तिकाल म भी सघीय परिषद प्रत्यायोजित विधान के अन्तर्गत नियमो का निर्माण करती है । तीसरे प्रशासनिक योग्यता कुशलता, अनुभव और तकनीकी ज्ञान के कारण भी सघीय सभा को सघीय परिषद के मत तथा परामश का आदर करना पडता है । चौथे, सघीय परिषद का निर्माण तीन या चार दलो से मिलकर होता है । अत उसके सदस्य उन दलो के महत्त्वपूर्ण एव लोकप्रिय नेता होते है जो न केवल ससदीय दल के विशाल समूह का प्रतिनिधित्व करते हैं बल्कि दलीय समर्थन के कारण, सघीय सभा के बहुमत को अपने साथ ले जाने म भी सक्षम होते है । रैपड ने ठीक कहा है कि "सघीय सभा के सवैधानिक अधिकारो के बावजूद वर्तमान समय मे नेतृत्व सघीय परिषद के हाथों में चला गया है ।"

## सघीय परिषद की विशेषतायें

अन्य स्विस राजनीतिक सस्थाओ की भाति स्विस सघीय परिषद भी एक अद्वितीय, अनुपम, विलक्षण, अनूठी एव निराली सस्था है । विश्व म यही एक

उदाहरणत 17 कैंटनों मे (14 पूर्ण तथा 03 अद्ध कैंटनो मे) प्रतिनिधियो का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा वयस्क मताधिकार के आधार पर होता है, 04 कैंटनो मे लौण्डसजिमिन्दे (प्रारम्भिक सभाओं) द्वारा होता है, 04 कैंटनो मे (01 पूर्ण और 03 अद्ध कैंटनो मे) अप्रत्यक्ष रूप से कैंटन विधानमण्डल द्वारा होता है। इसी तरह 20 कैंटनो के सदस्यो का कार्यकाल चार वर्ष, 03 कैंटनो के सदस्या का तीन वर्ष और 02 कन्टनों के सदस्यो का कायकाल एक वर्ष है। संघीय संविधान राज्य परिषद के सदस्यो का वापस बुलाने की कोई व्यवस्था नही करता फिर भी बाद और नौएशातल कैंटन संविधानो मे राज्य परिषद के सदस्यो को वापस बुलाने की व्यवस्था है।

योग्यतायें—प्रत्येक कैंटन राज्य परिषद के अपने प्रतिनिधियो की योग्यताओं को निर्धारित करता है। संघीय संविधान अनुच्छेद 81 मे केवल इस बात की व्यवस्था करता है कि राष्ट्र परिषद और संघीय परिषद के सदस्य राज्य परिषद के सदस्य नही हो सकते। अनुच्छेद 108 इस बात की व्यवस्था करता है कि संघीय सभा के सदस्य संघीय न्यायाधिकरण के सदस्य नही हो सकते। इन सीमाओं के अन्तर्गत कन्टनो को अपने प्रतिनिधियो को चुनने की पूर्ण स्वतन्त्रता है। इस सम्बन्ध मे कैंटन की स्वतन्त्रता इतनी अधिक है कि जहा स्विस संविधान पादरियो को राष्ट्र परिषद का सदस्य बनने की मनाही करता है वहा कैंटन संविधान उन्हें चुनाव लड़ने की आज्ञा दे सकता है। इसी प्रकार कन्टन अपने सरकारी पदाधिकारियों को राज्य परिषद की सदस्यता के लिए चुनाव लड़ने की आज्ञा दे सकता है।

वेतन और भत्ते—राज्य परिषद के सदस्यो को वेतन एव भत्ते कैंटन कोष मे प्राप्त होते है। यही कारण है कि उनके वेतन और भत्ते समान नही होते। परन्तु जब कभी व संघीय सभा की किसी समिति की बैठक मे हिस्सा लेते हैं तो उस समय उन्हे संघीय कोष स भत्ता मिलता है जो सभी को समान दिया जाता है।

अधिवेशन और गणपूर्ति—राज्य परिषद के अधिवेशन राष्ट्र परिषद के अधिवेशनो के साथ एक समय पर होते है। वर्ष मे कम स कम उसका एक अधिवेशन होना आवश्यक है। परन्तु व्यवहार म उसके चार अधिवेशन मार्च, जून, सितम्बर और दिसम्बर माह म होते है। एक चौथायी सदस्यो की माग पर अथवा पाच कैंटनो की माग पर संघीय परिषद इसके विशेष अधिवेशनो को बुला सकती है। परिषद तब तक किसी विषय पर विचार विमर्श प्रारम्भ नहीं कर सकती जब तक उपस्थित सदस्यों की संख्या इसके कुल सदस्यो की संख्या के निरपेक्ष बहुमत म न हो अर्थात जब तक इसके 23 सदस्य उपस्थित नही होते तब तक परिषद किसी विषय पर विचार-विमर्श नहीं कर सकती।

अध्यक्ष और उपाध्यक्ष—अनुच्छेद 82 के अनुसार राज्य परिषद अपने सदस्यो म स हर साधारण अथवा असाधारण अधिवेशन क लिए एक अध्यक्ष और

प्रत्येक को राज्यमण्डल के राष्ट्रपति का पद बारी-बारी से एक वर्ष के लिये प्राप्त होता रहता है।

संघीय परिषद बहुल कार्यपालिका होने हुये भी एकल कार्यपालिका के रूप में कार्य करती है। उसकी बैठकें गुप्त होती हैं और उसके विवरणों को प्रकाशित नहीं किया जाता। उसके द्वारा की जाने वाली महत्त्वपूर्ण नियुक्तियाँ उसके निगमित सामर्थ्य (Corporate Capacity) में की जाती है। संघीय सभा में उसके द्वारा प्रस्तुत किये जाने वाले विधेयकों को सामूहिक उत्तरदायित्व की भावना के आधार पर प्रस्तुत किया जाता है। जैसाकि हैंस हूबर ने कहा है कि "वे अपने मतों की अभिव्यक्ति में प्रायः एक मत होते हैं, वे अपने दल से भी असाधारण स्वतन्त्रता का परिचय देते हैं, वे एक दूसरे का खण्डन नहीं करते, वे विविध मत व्यक्त नहीं करते।" वे इस बात से भली भाँति परिचित होते हैं कि महत्त्वपूर्ण विधेयक जनमत संग्रह की माँग को जन्म दे सकते हैं और विधेयकों की आलोचना सरकार की लोकप्रियता को धक्का पहुँचा सकती है जो अन्तत उन सबके के लिये कठिनाइयाँ पैदा कर सकती है।

**2 संसदात्मक और अध्यक्षात्मक शासन प्रणालियों के गुणों का समावेश**—स्विस संघीय परिषद, जैसाकि मुनरो ने कहा है, "संसदात्मक और अध्यक्षात्मक दोनों प्रकार की शासन प्रणालियों के गुणों से तो युक्त है परन्तु उनके दोषों से मुक्त है।" उदाहरणतः अमरीका जैसी अध्यक्षात्मक प्रणाली की भाँति उसके सदस्य संघीय सभा के सदस्य नहीं होते, परन्तु ब्रिटेन जैसी संसदात्मक प्रणाली की भाँति उसके सदस्यों का चयन संघीय सभा के सदस्यों से होता है, यद्यपि संघीय परिषद का सदस्य निर्वाचित होते ही उन्हें संघीय सभा की सदस्यता से त्यागपत्र देना पड़ता है।

संसदात्मक प्रणाली की भाँति संघीय परिषद संघीय सभा का राजनीतिक नेतृत्व नहीं करती फिर भी वह उसकी भाँति विधेयकों के प्रारूपों को तैयार करती है, अधिकांश विधेयकों को संघीय सभा में प्रस्तुत करती है तथा उसका मार्गदर्शन करती है। उसके सदस्य संघीय सभा के दोनों सदनों की बैठकों में उपस्थित होते हैं, वाद-विवाद में भाग लेते हैं, प्रश्नों का उत्तर देते हैं तथा सदनों के निर्णयों को प्रभावित करते हैं। परन्तु संसदात्मक प्रणालियों की भाँति जिस कार्य को वे नहीं कर सकते वह यह है कि वे मतदान के समय अपना मत प्रकट नहीं कर सकते।

संसदात्मक प्रणाली के विपरीत परन्तु अध्यक्षात्मक प्रणाली के अनुरूप संघीय सभा संघीय परिषद को समय से पूर्व अविश्वास का प्रस्ताव पारित करके पदच्युत नहीं कर सकती और न ही संघीय परिषद संघीय सभा का समय से पूर्व विघटन कर पुनर्निर्वाचन करा सकती है। अमरीकी कार्यपालिका की भाँति स्विस संघीय परिषद का कार्यकाल निश्चित है, परन्तु जहाँ अमरीका में महाभियोग की व्यवस्था है वहाँ स्विटजरलैण्ड में महाभियोग की कोई व्यवस्था नहीं है।

अनुच्छेद 73 के अनुसार राष्ट्र परिषद का निर्वाचन गुप्त मतदान द्वारा वयस्क मताधिकार के आधार पर जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से होता है। सन् 1919 से इसका निर्वाचन समानुपातिक प्रतिनिधित्व के सिद्धान्त की सूची पद्धति के आधार पर होता है। इसके लिए प्रत्येक पूर्ण-कैंटन अथवा अर्द्ध-कैन्टन एक निर्वाचन क्षेत्र होता है। नियमानुसार निर्वाचन क्षेत्र एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र नहीं हो सकते क्योंकि एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र में समानुपातिक प्रतिनिधित्व के सिद्धान्त को लागू नहीं किया जा सकता। परन्तु व्यवहार में जिन कैंटनों की जन संख्या अत्यधिक कम है और वहां से एक ही प्रतिनिधि का निर्वाचन होना होता है वहां साधारण बहुमत प्रणाली का ही प्रयोग में लाया जाता है। केवल अधिक जनसंख्या वाले कैन्टनों में जहां अनेक प्रतिनिधियों का निर्वाचन होना होता है, समानुपातिक, प्रतिनिधित्व की प्रणाली को प्रयोग में लाया जाता है।

राष्ट्र परिषद के निर्वाचन में उम्मीदवारों की सूचियां राजनीतिक दलों द्वारा प्रस्तुत की जाती है यद्यपि कभी-कभी उम्मीदवार भी मिलकर एक सूची प्रस्तुत कर सकते है। निर्वाचन में प्रत्येक मतदाता को उतने ही मत देने का अधिकार होता है जितने प्रतिनिधियों का निर्वाचन किसी प्रमुख निर्वाचन क्षेत्र से होना होता है। परन्तु कोई मतदाता अपने सभी मतों को किसी एक सूची को प्रदान नहीं कर सकता। उसे विविध सूचियों में अपने मतों को फैलाना पड़ता है। जिस दल को पूर्ण अथवा सापेक्ष बहुमत प्राप्त होना है उसे उस निर्वाचन क्षेत्र के सभी स्थान प्राप्त नहीं होते बल्कि उस मत संख्या के अनुपात में ही स्थान प्राप्त होते हैं। उदाहरणत किसी कैंटन में 10 स्थान हैं और मतदान करने वाले मतदाताओं के वैध मतों की संख्या 60,000 है। यदि सूची 'अ' को 36,000, सूची ब को 11,800, सूची 'स' को 6,000, सूची 'द' को 5,200 और सूची ध' को 1,000 मत प्राप्त हुए है तो उन्हें क्रमश 6 2 1 1 0 स्थान प्राप्त होंगे।

स्विट्जरलैण्ड में उप चुनाव नहीं होते। यदि कोई स्थान रिक्त होता है तो उस सूची का अगला व्यक्ति स्थान ग्रहण कर लेता है, जिसके सदस्य की मृत्यु अथवा त्यागपत्र के कारण स्थान रिक्त हुआ होता है।

अनुच्छेद 74 के अनुसार प्रत्येक स्विस नागरिक (स्त्री व पुरुष), जो बीस वर्ष की आयु प्राप्त कर लेता है तो वह राष्ट्र परिषद के निर्वाचनों में मतदान कर सकता है बशर्ते कि उसे उसके अधिवास कैन्टन [illegible] विधान द्वारा सक्रिय नागरिक अधिकारों से वंचित न किया हो। अनुच्छेद 75 के अनुसार प्रत्येक स्विस नागरिक मताधिकार प्राप्त होने पर राष्ट्र परिषद की सदस्यता का पात्र बन जाता है अर्थात् वह चुनाव लड़ सकता है। अनुच्छेद 77 के अनुसार [illegible] के प्रतिनिधि, [illegible] सभा [illegible] राज्य परिषद के सदस्य और राष्ट्र परिषद द्वारा [illegible]

है । सिगनर गुसिप मोटा जैसे पार्षद तो 30 वर्षों तक इसके सदस्य रहे हैं । संघीय पार्षदों की लम्बी अवधि और सरकार की अस्थिरता उन्हें विशेषज्ञ बना देती है, संघीय सभा उन पर निर्भर हो जाती है, प्रशासन में सन्तुलित और उदार कार्य सुनिश्चित हो जाते हैं और पार्षद अपने विभागों के राजनीतिक प्रमुख और सचिव दोनों बन जाते हैं ।

**4 राजनीतिक सजातीयता के अभाव के बावजूद सार्वजनिक विषयों पर समान दृष्टिकोण**—ब्रिटेन तथा भारत जैसी संसदीय प्रणालियों में मन्त्रिमण्डल के सदस्यों में राजनीतिक सजातीयता पायी जाती है । उसके सदस्य मूल राजनीतिक विचारों पर सहमत होते हैं । वे संसद में बहुमत दल के सदस्य होते हैं । दूसरी ओर, स्विस संघीय परिषद के सदस्यों में राजनीतिक सजातीयता नहीं पायी जाती । वे मूल राजनीतिक विचारों पर सहमत नहीं होते । वे संघीय सभा में बहुमत दल के सदस्य नहीं होते । संघीय परिषद एक मिश्रित परिषद होती है जिसमें तीन या चार दलों का प्रतिनिधित्व होता है । इस भिन्नता के बावजूद संघीय परिषद सामान्यतः ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल की भांति कार्य करती है । उसके सदस्य संघीय सभा और स्विस जनता के समक्ष सार्वजनिक विषयों पर समान दृष्टिकोण प्रस्तुत करते हैं । यदि किसी एक सदस्य के विचार अन्य सदस्यों के विचारों से भिन्न होते हैं तो उसे अपने विमत (Dissent) को संघीय सभा और जनता के समक्ष प्रस्तुत करने की स्वतन्त्रता होती है । ब्रिटेन और भारत जैसी संसदात्मक प्रणालियों में ऐसा नहीं हो सकता । इन देशों में मन्त्रिमण्डल के सदस्य भले ही मन्त्रिमण्डल की बैठकों में भिन्न-भिन्न विचार व्यक्त करें परन्तु जनता और संसद के समक्ष उन्हें संयुक्त दृष्टिकोण ही प्रस्तुत करना पड़ता है । यदि कोई मन्त्री मन्त्रिमण्डल की एकता को भंग करता है तो वह अपने लिए राजनीतिक मृत्यु का खतरा मोल लेकर ही ऐसा कर सकता है ।

**5 दलीय प्रभाव से मुक्त**—संसदात्मक और अध्यक्षात्मक शासन प्रणालियों में मन्त्रिमण्डलों के निर्माण का मुख्य आधार दल होता है । सार्वजनिक पद दलीय आधार पर वितरित किये जाते हैं । मन्त्रियों की लोकप्रियता और दल में उनकी महत्त्वपूर्ण स्थिति उनके मन्त्रिपद का आधार होती है । सत्तारूढ़ दल सरकारी तन्त्र का प्रयोग दल के बाजू के रूप में करता है । परन्तु स्विस संघीय परिषद के सदस्यों का निर्वाचन दलीय आधार पर नहीं होता। उनका चयन उनकी प्रशासनिक योग्यता, कुशलता, अनुभव तथा सेवाभाव के आधार पर होता है। इसलिए वे दल के प्रभाव से प्रायः मुक्त होते हैं । जैसाकि **जेम्स ब्राइस** ने कहा है कि संघीय परिषद "दल की दलदल से पृथक है । उसे दल का कार्य करने के लिए नहीं चुना जाता, फिर भी वह उसके प्रभाव से अछूती नहीं है ।" **सी एफ स्ट्रांग** ने भी कहा है कि 'संघीय परिषद का कोई दलीय स्वरूप नहीं, वह दल से बाहर है, वह दल के कार्य का नहीं करती और वह सदन के विविध दलों के कार्यक्रम का निर्धारित नहीं करती है ।"

परम्परा का विकास हुआ है कि अध्यक्ष और उपाध्यक्ष को एक वर्ष के लिए निर्वाचित किया जाता है, प्रत्येक अधिवेशन के लिए नहीं। कोई भी सदस्य जो एक साधारण अधिवेशन का अध्यक्ष रहा हो, अगले साधारण अधिवेशन में अध्यक्ष अथवा उपाध्यक्ष का कार्यभार नहीं सम्भाल सकता। कोई भी सदस्य लगातार दो अधिवेशनों में उपाध्यक्ष नहीं हो सकता। साधारण परम्परा यह है कि उपाध्यक्ष को अध्यक्ष बना दिया जाता है और प्रति वर्ष नये उपाध्यक्ष का निर्वाचन कर दिया जाता है। अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के पद सदस्यों में घूमते (Rotate) रहते हैं। रक्त अथवा विवाह द्वारा सम्बन्धित व्यक्ति तथा एक ही कैंटन के प्रतिनिधि इन दोनों पदों पर विद्यमान नहीं हो सकते हैं।

अध्यक्ष राष्ट्र परिषद की बैठकों की अध्यक्षता करता है तथा उसकी कार्यवाही का संचालन करता है। परन्तु उसके पास कोई विशेषाधिकार नहीं होते। यद्यपि उसके पास एक निर्णायक मत होता है जिसका वह उस समय प्रयोग करता है जब किसी विधेयक अथवा विषय पर समान मत होते हैं। वह ब्रिटिश स्पीकर की भांति निष्पक्ष नहीं होता और न अमरीकी स्पीकर की भांति शक्तिशाली और प्रभावपूर्ण होता है। स्विस संघीय सभा के अधिवेशन अत्यधिक शान्त, सुव्यवस्थित भावशून्य और व्यावहारिक होते हैं। स्विटजरलैंड में अध्यक्ष का पद केवल सम्मान का पद है जिसे किसी वृद्ध एवं विश्वसनीय सदस्य को सम्मान के लिए प्रदान कर दिया जाता है।

**शक्तियाँ**—स्विस संघीय सभा के दोनों सदनों की शक्तियाँ समान हैं। उनका विवेचन संघीय सभा की शक्तियों के शीर्षक के अन्तर्गत किया गया है।

## संघीय सभा के कार्य एवं शक्तियाँ
## (Functions and Powers of the Federal Assembly)

**अनुच्छेद 71** के अनुसार संघीय सभा 'स्विस राज्यमण्डल की सर्वोच्च सत्ता" है। इसकी शक्तियों पर केवल वे मर्यादायें हैं जिन्हें अनुच्छेद 89 और 123 में अभिव्यक्त किया गया है अर्थात जनमत संग्रह तथा आरम्भन के जन अधिकारों और कैंटनों को प्रदान किये अधिकारों को छोड़ कर स्विस संघीय सभा की शक्तियों पर कोई अन्य मर्यादायें नहीं। संघीय सभा द्वारा पारित किये गये कानूनों पर न तो कार्यपालिका निषेधाधिकार और न न्यायपालिका निषेधाधिकार का प्रयोग हो सकता है। स्विटजरलैण्ड में न तो राष्ट्रपति संघीय सभा द्वारा पारित कानूनों पर निषेधाधिकार का प्रयोग कर सकता है और न स्विस न्यायाधिकरण किसी संघीय कानून को अवैध अथवा रद्द कर सकती है। इस दृष्टि से स्विस संघीय सभा ब्रिटिश संसद की भांति सम्प्रभु प्रतीत होती है। परन्तु दोनों में एक महान अन्तर यह है कि जहां स्विस संघीय सभा द्वारा पारित कानूनों पर जनमत संग्रह का प्रयोग किया जा सकता है

# 6

# संघीय सभा

## (The Federal Assembly)

स्विस संघीय सभा द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका है। इसके दो सदन हैं—(i) राज्य परिषद और (ii) राष्ट्र परिषद।

### राज्य परिषद
### (The Council of States)

संगठन—राज्य परिषद संघीय सभा का उच्च सदन है। अन्य संघीय राज्यों की भांति यह सदन स्विस राज्यमण्डल के एककों का प्रतिनिधित्व करता है। आकार और जनसंख्या की अत्यधिक भिन्नताओं के बावजूद प्रत्येक कैंटन को समान प्रतिनिधित्व दिया गया है। इसमें पूर्ण कैंटन दो प्रतिनिधि और प्रत्येक अर्द्ध कैंटन एक प्रतिनिधि भेजता है क्योंकि स्विस राज्यमण्डल में कुल 22 कैंटन हैं (19 पूर्ण कैंटन और 06 अर्द्ध कैंटन)। अतः इसके कुल सदस्यों की संख्या 44 है। स्विस कैंटनों को राज्य परिषद में दिया गया समान प्रतिनिधित्व अमरीकी संघ के एककों को सीनेट में दिये गये समान प्रतिनिधित्व के अनुरूप है, पर तु भारतीय संघ के एककों को राज्य सभा में दिये गये प्रतिनिधित्व से भिन्न है। भारत के एककों को राज्य सभा में दिया गया प्रतिनिधित्व उनकी जनसंख्या के अनुपात में है। उन्हें समानता के आधार पर प्रतिनिधित्व प्रदान नहीं किया गया।

निर्वाचन एवं कार्यकाल—राज्य परिषद के सदस्यों का निर्वाचन एवं कार्यकाल कैंटन संविधान पर निर्भर करता है। जहाँ राष्ट्र परिषद (निम्न सदन) के सदस्यों का निर्वाचन एवं कार्यकाल संघीय संविधान द्वारा नियन्त्रित होता है, वहां राज्य परिषद के सदस्यों का निर्वाचन एवं कार्यकाल कैंटन संविधान द्वारा नियन्त्रित होता है। जहां राष्ट्र परिषद के सदस्यों की निर्वाचन पद्धति एवं कार्यकाल समान है वहां राज्य परिषद के सदस्यों की निर्वाचन पद्धति एवं कार्यकाल भिन्न भिन्न है।

संग्रह की व्यवस्था लागू नहीं होती । परन्तु अत्यावश्यक कानून केवल एक वर्ष तक ही लागू होते हैं और यदि इस प्रकार कानून को एक वर्ष से अधिक जारी रखना होता है तो उस पर जनमत संग्रह की आवश्यकता होती है । अध्यादेशों पर जनमत संग्रह लागू नहीं होता, अतः स्विट्जरलैण्ड में कानूनों की अपेक्षा अध्यादेशों की मात्रा कहीं अधिक होती है । इनका अनुपात प्राय 1 6 रहता है ।

संविधान संघीय सभा को प्रत्यायोजित और विशिष्ट शक्तियाँ ही प्रदान करता है परन्तु वह उस क्षेत्र में भी कानून का निर्माण कर सकती है जो कैन्टन के क्षेत्र में आता है । इस प्रकार के कानून को रद्द नहीं किया जा सकता । स्विस संविधान स्पष्ट रूप से व्यवस्था करता है कि "संघीय कानून कैन्टन कानून को भंग कर सकता है।"

2 कार्यपालिका तथा प्रशासनिक शक्तियाँ—स्विस संघीय सभा के पास कार्यपालिका सम्बन्धी वे शक्तियाँ नहीं जो ब्रिटिश अथवा भारतीय संसद के पास हैं । अमरीकी कार्यपालिका की भाँति स्विस संघीय परिषद का कार्यकाल निश्चित है और संघीय सभा उसे अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा समय से पूर्व पदच्युत नहीं कर सकती । फिर भी उसका संघीय परिषद पर पर्याप्त नियन्त्रण है । संघीय परिषद के सदस्य संघीय सभा में उपस्थित होते हैं, वाद विवाद में हिस्सा लेते हैं, प्रश्नों के उत्तर देते हैं परन्तु वे अपनी निन्दा और अपमान को अपनी प्रतिष्ठा का प्रश्न नहीं बनाते और यदि संघीय सभा उनके द्वारा प्रस्तुत किये गये विधेयकों को अस्वीकार कर देती है तो वे पद नहीं त्यागते बल्कि अपने पद पर बने रहते हैं और संघीय सभा की इच्छानुसार विधेयकों में परिवर्तन कर लेते हैं ।

संघीय सभा की कार्यपालिका तथा प्रशासनिक शक्तियाँ मुख्यतः निम्न हैं—

(i) यह संघीय परिषद के सदस्यों, उनके अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष का निर्वाचन करती है । यह संघीय न्यायाधिकरण के न्यायाधीशों, उसके अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष का निर्वाचन करती है । यह संघीय बीमा न्यायालय के सदस्यों चान्सलर, विशेष जन अभियोजक तथा संकट काल में अर्थात् युद्ध अथवा युद्ध के खतरे की स्थिति में संघीय सेना के जनरल इन चीफ का निर्वाचन करती है ।

(ii) वह सन्धियों का अनुमोदन करती है ।

(iii) यह स्विट्जरलैण्ड की बाह्य सुरक्षा, उसकी स्वतन्त्रता एवं तटस्थता को बनाये रखने के लिये कार्यवाही करती है ।

(iv) यह युद्ध घोषणा एवं शान्ति का निर्णय लेती है ।

(v) यह संघीय संविधान का पालन कराने हेतु तथा कैन्टनों के संविधानों की गारण्टी की सुरक्षा हेतु आवश्यक कार्यवाही करती है ।

(vi) यह स्विट्जरलैण्ड की आन्तरिक सुरक्षा, शान्ति एवं व्यवस्था के लिये कार्यवाही करती है ।

एक उपाध्यक्ष का चुनाव करती है। इस व्यवस्था के बावजूद सन 1848 से ही इस परम्परा का विकास हुआ है कि अध्यक्ष और उपाध्यक्ष को एक वर्ष के लिए चुना जाता है, एक अधिवेशन के लिए नहीं। जिस कैंटन के प्रतिनिधियों में से तत्काल पूर्वगामी साधारण अधिवेशन का अध्यक्ष चुना गया हो, उनमें से अध्यक्ष अथवा उपाध्यक्ष नहीं चुने जा सकते। लगातार दो साधारण अधिवेशनों के लिए एक ही कैंटन के प्रतिनिधि उपाध्यक्ष का कार्यभार नहीं ले सकते। परम्परानुसार वर्ष के अन्त में उपाध्यक्ष को अध्यक्ष बना दिया जाता है और उपाध्यक्ष का निर्वाचन कर दिया जाता है। इससे अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के पद विविध कैंटनों में संचारित (Circulate) होते रहते हैं और शक्ति एक व्यक्ति अथवा दल अथवा भाषायी समूह अथवा एक कैंटन के हाथों में विकेन्द्रित नहीं होती।

स्विस राज्य परिषद के अध्यक्ष की स्थिति भारत अथवा अमरीका के उच्च सदन के अध्यक्ष की भांति नहीं होती। उसके पास निर्णायक मत होता है जिसका प्रयोग वह उस समय करता है जब सदन में किसी विषय पर बराबर मत पड़ते हैं। वह सदन में अनुशासन बनाये रखता है तथा सदस्यों को बोलने का अवसर देता है। परन्तु भारत और अमरीका की भांति वह स्विटजरलैण्ड का उपराष्ट्रपति नहीं होता और न ही वह राष्ट्रपति की अनुपस्थिति में उसके कार्यों की देखरेख करता है और न राष्ट्रपति की मृत्यु पर उसका पद सम्भालता है। इस तरह स्विस राज्य परिषद के अध्यक्ष की स्थिति दुर्बल होती है।

**शक्तियां**—स्विस संघीय सभा के दोनों सदनों की शक्तियां समान हैं। इनका विवेचन संघीय सभा की शक्तियों के शीर्षक के अन्तर्गत किया गया है।

## राष्ट्र परिषद
## (The National Council)

**संगठन**—राष्ट्र परिषद संघीय सभा का निम्न सदन है। जहां राज्य परिषद स्विस राज्यमण्डल (कैंटनों) का प्रतिनिधित्व करती है वहां राष्ट्र परिषद स्विस लोगों का प्रतिनिधित्व करती है। इसीलिए इसे 'लोक सदन' कहते हैं।

राष्ट्र परिषद के सदस्यों की कुल संख्या 200 है। यह संख्या राज्य परिषद के सदस्यों की संख्या से 4 गुना है, परन्तु यह ब्रिटिश कॉमन सभा और अमरीकी प्रतिनिधि सभा के सदस्यों की संख्या से अत्यधिक कम है। अनुच्छेद 72 के अनुसार सम्पूर्ण जन-संख्या के प्रति 24 000 में से एक प्रतिनिधि चुना जाता है, 12,000 से अधिक का भाग 24,000 गिना जाता है। यदि किसी पूर्ण कैंटन अथवा अर्द्ध कैंटन की जन संख्या इससे भी कम होती है तो उसे कम से कम एक प्रतिनिधि भेजने का अधिकार होता है जहां ज्यूरिख, बर्न, वाद जैसे अधिक जनसंख्या वाले कैंटन क्रमश 35, 31 और 16 प्रतिनिधि भेजते हैं वहां ऊरी तथा ग्लेरिस जैसे थोड़ी जनसंख्या वाले कैंटन केवल एक प्रतिनिधि ही भेजते हैं।[1]

(i) यह कैन्टन संविधानों और प्रदेशों को गारन्टी देती है तथा उसके लिए हस्तक्षेप करती है।

(ii) यह कैंटन संविधानों में किये गये संशोधनों का अनुमोदन करती है।

(iii) यह कैंटनों द्वारा की गई संधियों का अनुमोदन करती है।

(iv) यदि कोई कैंटन किसी संघीय कानून को लागू करने अथवा उत्तरदायित्व को निभाने में असफल रहता है तो यह उसके विरुद्ध की जाने वाली कार्यवाही का निर्धारित करती है।

(v) यह आन्तरिक शान्ति बनाये रखती है और यदि आवश्यक हो तो सेना का प्रयोग करती है। वस्तुतः संघीय सभा की इस शक्ति का प्रयोग संघीय परिषद करती है।

**1 नियन्त्रण सम्बन्धी अधिकार**—संघीय सभा सरकार के विविध अंगों पर नियन्त्रण रखती है। उदाहरणतः यह सरकार के विविध अंगों से प्रतिवेदन प्राप्त करती है, उनकी जांच करती है तथा उन्हें भूलों को सुधारने के लिए कहती है।

**मूल्यांकन अर्थात संघीय सभा का महत्व एवं उसकी शक्तियों का ह्रास**—संघीय सभा की शक्तियां प्रत्यायोजित और विशिष्ट होते हुए भी बहुमुखी, विविध एवं व्यापक हैं। जैसाकि जकर ने कहा है कि "विश्व में ऐसी बहुत कम संसदें हैं जो स्विस संघीय सभा से अधिक मिले-जुले कार्य करती हैं।" स्विस संघीय सभा को छोड़ कर स्वतन्त्र विश्व के विविध संविधानों में सम्भवतः कोई भी ऐसी व्यवस्थापिका नहीं जिसे तीनों प्रकार की शक्तियां—विधायिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका—प्रदान की गई हों। स्विटजरलैण्ड राज्यमण्डल है फिर भी वहां शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का कठोरता से अनुपालन नहीं किया गया।

स्विस संघीय संविधान संघीय सभा को संघीय प्रशासन में महत्वपूर्ण स्थान प्रदान करता है। अनुच्छेद 71 उसे राज्यमण्डल की "सर्वोच्च सत्ता" प्रदान करता है। उसके द्वारा पारित किये गये कानूनों पर कार्यपालिका अथवा न्यायपालिका निषेधाधिकार लागू नहीं होता और संघीय कानून कैंटन कानून का आशक्त (भंग) कर सकते हैं।

उपर्युक्त तथ्यों के बाद भी संघीय सभा द्वारा पारित कानून अन्तिम नहीं। उसकी शक्तियां अनन्य असीमित और निर्बाध नहीं। उसकी शक्तियां पर भी अनेक प्रकार के संवैधानिक एवं व्यावहारिक प्रतिबन्ध हैं जिनके कारण उसकी शक्तियां का वर्तमान समय में ह्रास हुआ है। जैसाकि कोडिंग ने कहा है कि 'वर्तमान समय में स्विस संघीय सभा को वह प्रतिष्ठा प्राप्त नहीं जिसकी कल्पना 1848 के संविधान निर्माताओं ने की थी।"

संघीय सभा की शक्तियों के ह्रास के लिए मुख्यतः अग्रलिखित कारण उत्तरदायी रहे हैं—

सरकार के कर्मचारी और पादरी एक ही समय पर राष्ट्र परिषद के सदस्य नही हो सकते है ।

**कार्यकाल**—राष्ट्र परिषद का निर्वाचन चार वर्ष के लिए होता है । उसका निर्वाचन प्रति चार वर्ष बाद अक्टूबर मास के अंतिम रविवार को होता है । इस तरह उसका कार्यकाल अमरीकी प्रतिनिधि सदन की भाति निश्चित है । इसे संघीय परिषद (कार्यपालिका) समय से पूर्व विघटित नही कर सकती जैसाकि ब्रिटिश अथवा भारतीय कार्यपालिका संसद को समय से पूर्व विघटित कर सकती है । वह स्वयं अपने प्रस्ताव द्वारा अथवा स्विस लोगो द्वारा संविधान के पूर्ण संशोधन की मांग करने अथवा राज्य परिषद और राष्ट्र परिषद मे संवैधानिक संशोधनो पर मतभेद होने पर विघटित हो सकती है ।

**अधिवेशन एवं गणपूर्ति**—अनुच्छेद 86 के अनुसार राष्ट्र परिषद का वर्ष म एक बार साधारण अधिवेशन होना आवश्यक है । परन्तु व्यवहार म वर्ष म इसके चार अधिवेशन मार्च, जून, सितम्बर और दिसम्बर माह मे होते है जो प्राय 10 से 12 सप्ताह तक चलत है । इसके अधिवेशन राज्य परिषद के साथ बुलाये जात है । संघीय सभा अपने अधिवेशनो को स्वयं बुलाती है । संघीय परिषद (कार्यपालिका) नही दोनो सदनो के असाधारण अधिवेशन भी बुलाये जा सकते है । संघीय परिषद राष्ट्र परिषद के एक चौथायी सदस्यो की मांग पर अथवा पाच कैंटनो की माग पर असाधारण अधिवेशनो को बुला सकती है ।

अनुच्छेद 87 के अनुसार राष्ट्र परिषद किसी विषय पर तब तक विचार-विमर्श प्रारम्भ नही कर सकती जब तक उपस्थित होने वाले सदस्यो की संख्या उसके कुल सदस्यो की संख्या के अनुपात म निरपेक्ष बहुमत म न हो अर्थात् 101 सदस्यो की उपस्थिति किसी विषय पर विचार-विमर्श करने के लिए अनिवार्य है ।

**वेतन और भत्ते**—राष्ट्र परिषद के सदस्यो को कोई निश्चित वेतन नहीं मिलता है । उन्हे संघीय कोष से केवल भत्ता मिलता है । यह भत्ता 150 फ्रैंक प्रतिदिन की दर से अधिवेशनों के दिनो म उपस्थित होने पर मिलता है । सदस्यों को प्रति वर्ष 10,000 फ्रैंक की एक मुश्त राशि भी प्राप्त होती है ।

**भाषा**—अनुच्छेद 115 के अनुसार जर्मन, फ्रैंच, इटालियन और रोमाश स्विटजरलैण्ड की राष्ट्र भाषायें है । जर्मन फ्रैंच और इटेलियन सरकारी भाषायें हैं अत राष्ट्र परिषद म किसी भी सरकारी भाषा मे विचार व्यक्त किये जा सकते है । सरकारी पत्र तीनो सरकारी भाषाओ म प्रकाशित होते है ।

**अध्यक्ष और उपाध्यक्ष**—अनुच्छेद 78 के अनुसार राष्ट्र परिषद किसी भी साधारण अथवा असाधारण अधिवेशन के लिए अपने सदस्यो म से एक अध्यक्ष और एक उपाध्यक्ष का निर्वाचन करती है । इस व्यवस्था पर भी सन 1848 से ही इस

मण्डल की प्रतिष्ठा गिरती है वहा कार्यपालिका को अधिक स्वतन्त्रता मिल जाती है। हैस हूबर को तो संघीय सभा को संसद कहने मे भी आपत्ति है क्योकि वह संघीय परिषद को अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा पदच्युत नही कर सकती और न ही संघीय परिषद उसे समय से पूर्व विघटित कर सकती है।

5 **वर्गीय हितों पर बल**—अनुच्छेद 91 संघीय सभा के दोनो सदस्यो को "अनुदेश" के आधार पर मतदान करने से मनाही करता है। इस अनुच्छेद का अर्थ यह है कि संघीय सभा के सदस्य कैंटनो, दलो अथवा वर्गों के अनुदेश के आधार पर मतदान नही कर सकते। परन्तु व्यवहार मे ऐसा होता नही, क्योकि सदस्यो को अपने निर्वाचन क्षेत्रो का पोषण करना पडता है, उनके दृष्टिकोण को संघीय सभा मे अभिव्यक्त करना पडता है, आदि। जब उनका निर्वाचन क्षेत्रीय, वर्गीय, विशेषकर आर्थिक, हितो का प्रतिनिधित्व करने के लिए होता है तो वे वर्गीय हितो के आधार पर मतदान करने से मनाही नही कर सकते। यह तत्व संघीय सभा के राष्ट्रीय स्वरूप पर प्रतिकूल प्रभाव डालता है और अन्तत उसकी शक्ति का ह्रास करता है।

## राज्य परिषद और राष्ट्र परिषद के सम्बन्ध
## (Relations between the Council of States & the National Council)

स्विस संघीय सभा के दोनो सदनो—राष्ट्र परिषद और राज्य परिषद—की शक्तिया पूर्णत समान है। स्विस संविधान साधारण वित्त अथवा संवैधानिक विधेयको मे कोई भिन्नता नही करता। किसी प्रकार का विधेयक किसी भी सदन मे प्रस्तुत किया जा सकता है। वस्तुत सत्र के आरम्भ मे दोनो सदनो के अध्यक्ष श्रम विभाजन कर लेते है। यदि श्रम विभाजन म किसी प्रकार का मतभेद उत्पन्न हो जाता है तो लाटरी द्वारा उस निश्चित कर लिया जाता है। परम्परानुसार सामान्य बजट राष्ट्र परिषद म प्रस्तुत किया जाता है और रेल रोड बजट दोनो परिषदो मे एक साथ प्रस्तुत किया जाता है। विधेयक तभी कानून का रूप ग्रहण करते हैं जब दोनो सदन उन पर पूर्णत सहमत होते है और उन्हे पारित कर देते है। इस तरह कोई सदन दूसरे सदन से अधिक अथवा कम शक्तिशाली नही। दोनो समान शक्ति सदन है।

स्विस सदनो की समान स्थिति विश्व के अन्य देशो की व्यवस्थापिकाओ के सदनो की स्थिति से भिन्न है। उदाहरणत ब्रिटेन और भारत म निम्न सदन उच्च सदन स अधिक शक्तिशाली होता है, वित्त विधेयक मे उसकी स्थिति प्रथम और अन्तिम होती है। उच्च सदन उसम केवल थोडे समय के लिए देर कर सकता है, उसे रद्द अथवा संशोधित नही कर सकता। साधारण विधेयको म भी उच्च सदन की स्थिति प्राय द्वितीय (Secondary) होती है। परन्तु अमरीका म स्थिति ठीक इसके विपरीत है। अमरीकी सीनेट प्रतिनिधि सदन स अधिक शक्तिशाली है। निस्सन्देह

और लोग संघीय सभा द्वारा पारित किसी कानून को अस्वीकार कर सकते हैं वहां ब्रिटिश संसद द्वारा पारित कानूनों पर जनमत संग्रह के उपाय का प्रयोग नहीं किया जा सकता। सन् 1975 ई ई सी मे ब्रिटेन के प्रवेश के प्रश्न पर कराया गया जनमत संग्रह एक अपवाद है। वहां यह नियम या व्यवहार नहीं।

स्विस संघीय सभा की शक्तियो का विवेचन मुख्यत अनुच्छेद 84 और 85 में किया गया है। अनुच्छेद 84 के अनुसार संघीय सभा उन सभी विषयो पर कानून का निर्माण कर सकती है जो संविधान राज्यमण्डल को प्रदान करता है। वह उन विषयों पर भी कानून का निर्माण कर सकती है जो किसी अन्य संघीय सत्ता को प्रदान नहीं किये गये।

अनुच्छेद 85 मे संघीय सभा की शक्तियो को 14 खण्डो मे विभक्त किया गया है। उनमे अभिव्यक्त शक्तियां अत्यधिक व्यापक है। उसकी शक्तियां केवल विधायी प्रकृति की नहीं। कार्यपालिका और न्यायिक प्रकृति की भी है। जैसाकि फाइनर ने कहा है कि "स्विस संविधान निर्माताओ ने संघीय सभा (फेडरल एसेम्बली) को सभी प्रकार की शक्तियां प्रदान की है—विधायिका कार्यपालिका तथा न्यायपालिका सम्बन्धी शक्तियां।" उन्होंने "शक्ति पृथक्करण के परम्परावादी सिद्धान्त की ओर कोई विशेष ध्यान नहीं दिया।"

संघीय सभा की मुख्य शक्तियां निम्न है—

1 विधायी शक्तियां—स्विस संघीय सभा की विधायी शक्तियां मुख्यत निम्न हैं—

(i) यह संघीय सत्ताओ के गठन एव चुनाव सम्बन्धी कानूनो का निर्माण करती है।

(ii) यह राज्यमण्डल को प्रदान किये गये विषयो पर कानून का निर्माण करती है तथा अध्यादेश जारी करती है।

(iii) यह राज्यमण्डल एवं संघीय चासलरी के पदाधिकारियों के वेतन, भत्ते तथा सेवा की शर्तों को निर्धारित करती है। यह स्थायी संघीय कार्यालयों की स्थापना करती है तथा उनकी आय को निर्धारित करती है, आदि।

संघीय सभा द्वारा पारित कानूनो पर कार्यपालिका अथवा न्यायपालिका के निषेधाधिकार का प्रयोग नहीं किया जा सकता। फिर भी संघीय सभा की कानून निर्माण की शक्ति अन्तिम नही। उस पर स्विस जनता और कैंटनो का नियन्त्रण है। तीस हजार (30 000) स्विस नागरिक अथवा 8 कैंटन ऐच्छिक जनमत संग्रह की माग कर सकते हैं और जनमत संग्रह के माध्यम से संघीय सभा द्वारा पारित किसी भी कानून को अस्वीकार कर सकते है। परन्तु ऐच्छिक जनमत की माग कानून के लागू होने के 90 दिन के अन्दर ही की जा सकती है। वित्तीय कानूनो और उन कानूनो पर जिन्हे "अत्यावश्यक" घोषित कर दिया जाता है उन पर ऐच्छिक जनमत

भिन्नता नहीं करती। उदाहरणत जहाँ ब्रिटेन तथा भारत जैसे देशों की व्यवस्था पिकाओं में वित्त विधेयक तथा सभी महत्वपूर्ण साधारण विधेयक पहले निम्न सदन में प्रस्तुत किये जाते हैं और उसके द्वारा पारित होने पर ही उन्हें उच्च सदन में पेश किया जाता है वहाँ स्विटजरलैण्ड में किसी प्रकार के विधेयक संघीय सभा के दोनों सदनों में एक साथ प्रस्तुत किये जाते हैं। वस्तुत सत्र के प्रारम्भ में दोनों सदनों के अध्यक्ष श्रम विभाजन कर लेते हैं। यदि श्रम विभाजन में किसी प्रकार का मतभेद उत्पन्न हो जाता है तो उसे लाटरी द्वारा निश्चित कर लिया जाता है। परम्परानुसार वित्त विधेयक पहले राष्ट्र परिषद् में प्रस्तुत किया जाता है, परन्तु रेल रोड बजट एक साथ दोनों सदनों में पेश किया जाता है।

**विधेयकों का प्रस्तुतीकरण**—संघीय परिषद् अथवा प्रत्येक कैन्टन व अर्द्ध-कैन्टन अथवा संघीय सभा का कोई सदन अथवा संघीय सभा के दोनों सदनों का कोई एक सदस्य अपने सदन में किसी विधेयक को प्रस्तुत कर सकता है। कैन्टन विधेयक प्रस्तुत करने के अपने अधिकार का प्रयोग प्राय कम करते हैं। संघीय सभा का सदस्य 'सुझाव' (*Postulate*) अथवा प्रस्ताव' (*Motion*) के माध्यम से किसी विधेयक को प्रस्तुत कर सकता है। जहा 'सुझाव' किसी विषय पर केवल विचार-विमर्श की आवश्यकता की ओर संघीय परिषद् का ध्यान आकर्षित करता है वहा 'प्रस्ताव' संघीय सभा की कार्यपालिका से एक माग (आदेश के रूप में) होती है कि वह किसी विशिष्ट विषय पर प्रभावकारी प्रस्ताव प्रस्तुत करे। इस पर संघीय परिषद् उस विषय पर प्रारूप तैयार कर उसे सरकारी पत्र में प्रकाशित कर देती है।

सामान्यत विधेयक संघीय परिषद् द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते हैं। संघीय परिषद् संघीय सभा की प्रार्थना पर अथवा जन माग उत्पन्न होने पर अथवा कैन्टनों द्वारा किसी विधायी योजना का सूत्रपात होने पर अथवा प्रशासनिक कर्त्तव्यों के निवहन के लिए किसी कानून की आवश्यकता होने पर कानून के प्रारूप को तैयार करती है और उसे दोनों सदनों के समक्ष एक साथ प्रस्तुत करती है।

वित्त विधेयक केवल संघीय परिषद् द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते हैं। कोई कैन्टन अथवा अर्द्ध कैन्टन अथवा संघीय सभा के दोनों सदनों पर कोई सदस्य वित्त विधेयक प्रस्तुत नहीं कर सकता।

**समिति चरण**–विधेयक के प्रस्तुत होने पर सदन उसके सिद्धान्तों पर विचार करता है। यदि सदन उस पर सहमत हो जाता है तो विधेयक को सम्बन्धित समिति के पास विचार के लिए भेज दिया जाता है।

स्विटजरलैण्ड में समितियाँ दो प्रकार की हैं—स्थायी और अस्थायी। इन समितियों में विविध राजनीतिक दलों के सदस्यों की संख्या सदन में उन दलों के सदस्यों की संख्या के अनुपात में होती है। समिति की बैठकें प्राय उस समय होती

(vii) यह राज क्षमा तथा सघीय कानूनो के विरुद्ध किय गय अपराधो के लिये क्षमा प्रदान करती है।

(viii) यह सघीय सेना पर नियन्त्रण रखती है।

(ix) यह प्रशासन एव सघीय न्याय का साधारण पर्यवेक्षण करती है।

3 **वित्तीय शक्तियां**—वित्त पर सघीय सभा का नियन्त्रण अनन्य है। इसके वित्तीय अधिकारो पर ऐच्छिक जनमत सग्रह की कोई व्यवस्था नही। इसके वित्तीय अधिकार मुख्यत निम्न हैं—

(i) यह सघीय परिषद द्वारा प्रस्तुत वार्षिक बजट को स्वीकृत करती है।

(ii) यह राजकीय लेखो और ऋण प्राधिकारो के अध्यादेशो का अनुमोदन करती है।

(iii) यह सघीय प्रशासन के आय व्यय के हिसाब का निरीक्षण करती है।

4 **न्यायिक शक्तियां**—सघीय सभा के पास कुछ ऐसी न्यायिक शक्तिया है जो अन्य सघीय राज्यो मे प्राय कार्यपालिका अथवा न्यायपालिका के पास होती है। उदाहरणत अमरीका और भारत जसे सघीय राज्यो म सघीय न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति कार्यपालिका अध्यक्ष के द्वारा होती है, परन्तु स्विटजरलैण्ड म सघीय न्यायाधिकरण के न्यायाधीशों का निर्वाचन सघीय सभा द्वारा होता है। सघीय सभा की अन्य न्यायिक शक्तियाँ निम्न है—

(i) यह न्याय प्रशासन का निरीक्षण व निर्देशन करती है।

(ii) यह प्रशासन विवाद से सम्बन्धित सघीय परिषद के निर्णयो के विरुद्ध अपील की सुनवाई करती है।

(iii) यह सघीय सत्ताओ म क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवादो का निपटारा करती है।

(iv) यह जनता द्वारा प्रस्तुत याचिकाओ पर निर्णय देती है।

(v) यह सघीय सभा द्वारा नियुक्त पदाधिकारियो के विरुद्ध कार्यवाही करती है।

5 **सवैधानिक सशोधन मे महत्वपूर्ण भूमिका**—सवैधानिक सशोधनो में सघीय सभा की भूमिका महत्वपूर्ण है। वह सविधान में सशोधन के लिये प्रस्ताव प्रस्तुत करती है। कोई भी सशोधन तभी लागू होता है जब सघीय सभा के दोनों सदन उसे पारित कर दें तथा स्विस नागरिकों एव कैंटनो का बहुमत उसका अनुसमर्थन कर द। पचास हजार (50,000) स्विस नागरिक सविधान म सशोधन के प्रस्ताव को आरम्भ कर सकते है। सघीय सभा का ऐसे प्रस्ताव पर विचार करना पड़ता है।

6 **कैंटनों से सम्बन्धित शक्तिया**—सघीय सभा को कैंटनो के सम्बन्ध म मुख्यत अग्रलिखित शक्तिया प्राप्त है—

4 स्विटजरलण्ड के सविधान निर्मातिग्रों ने सघीय विधायिका (फेडरल एसेम्बली) को सभी प्रकार की शक्तियाँ प्रदान की—विधायिका, काय पालिका तथा न्यायपालिका सम्बन्धी शक्तिया।" इस कथन के सदभ में स्विटजरलैण्ड की फेडरल एसम्बली के काय और शक्तियो का वरान कीजिए।

5 स्विट्जरलैण्ड की राष्ट्र परिषद तथा राज्य परिषद् के सम्बन्धो को इगित कर।

6 आप इस मत से सहमत हैं अथवा असहमत कि स्विट्जरलैण्ड की सघीय सभा एव ब्रिटेन की ससद दोनो की सावभौमिकता का कारए न्यायिक पुनरावलोकन की अनुपस्थिति है? अपने दृष्टिकोए के समयन म उचित उदाहरए दीजिए।

---

1 जन प्रभुता का सिद्धान्त—स्विट्जरलैण्ड मे ब्रिटेन की भाति ससदीय प्रभुता के सिद्धान्त को मान्यता नही दी गई बल्कि जन प्रभुता के सिद्धान्त को मान्यता दी गयी है। विधान के क्षेत्र मे स्विस जनता प्रत्यक्ष रूप से भाग लेती है। वह जनमत सग्रह के माध्यम से सघीय सभा के कार्यों की त्रुटियो को दूर करती है अर्थात् किसी कानून को अस्वीकार कर सकती है और आरम्भन के माध्यम से उसके विलोपन (लुप्तियो—Omission) को पूरा कर सकती है। इस तरह जनमत सग्रह और आरम्भन के प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपायों ने सघीय सभा के महत्व को कम कर दिया है और उसकी शक्तियो का ह्रास किया है। इस तरह प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपायो ने विधायको को परामर्शदाता मात्र बना दिया है। स्विस लोग उनके परामर्श प्राय अस्वीकार कर देते है।

2 सघीय परिषद की शक्तियों मे वृद्धि—वर्तमान समय की आवश्यकताओ एव राज्य के लोक कल्याणकारी स्वरूप ने सब राज्यो मे कार्यपालिका शक्तियो मे वृद्धि की है। इगलण्ड मे मन्त्रिमण्डल तो "अधिनायक की स्थिति" मे पहुँच गया है। स्विस सघीय परिषद भी इस प्रवृत्ति से अछूती नही रही। दूसरे, सघीय परिषद के सदस्यो का निर्वाचन सघीय सभा के बुद्धिमान एव महत्वाकाक्षी सदस्यो मे से किया जाता है। इससे सघीय सभा को दोहरी हानि होती है। प्रथम, सघीय सभा अपने योग्य एव समझदार सदस्यो के नेतृत्व से वचित हो जाती है और दूसरे उसे मजबूरन सघीय परिषद् के सदस्यो की प्रशासनिक योग्यता और विशेषज्ञता पर निर्भर करना पडता है। इस सबका परिणाम यह होता है कि सघीय परिषद सघीय सभा पर अपनी इच्छा थोपने मे सफल हो जाती है। जसाकि रपड ने लिखा है कि, "सघीय सभा के सवैधानिक विशेषाधिकारो के बावजूद आज नेतृत्व सघीय परिषद के हाथ मे चला गया है।"

3 कानून की जटिलता—वर्तमान समय मे कानून निर्माण एक जटिल क्रिया ही नही अपितु इसका स्वरूप भी तकनीकी है। औद्योगिक सभ्यता की आवश्यकताओ तथा सामाजिक और आर्थिक वर्गों के पारस्परिक विरोधी हितो ने राज्य के हस्तक्षेप को अनिवार्य बना दिया है। इन तत्वों ने सघीय सभा का प्रशासन के विशेषज्ञो के हाथो की कठपुतली बना दिया है।

4 सुदृढ राजनीतिक दलों का अभाव—स्विटजरलण्ड मे सुदृढ राजनीतिक दलो का अभाव ही नही अपितु समानुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली ने उनकी सख्या मे भी अत्यधिक वृद्धि कर दी है। इसका परिणाम यह हुआ है कि सरकार का निर्माण अकेले किसी एक दल के सदस्यो से नही होता। सरकार का निर्माण तीन अथवा चार दलो के मिश्रण से होता है। इससे नेतृत्व शिथिल पड जाता है। राजनीतिक सौदेबाजी तथा समझौतावृत्ति को बढावा मिलता है। इससे जहा विधान

संगठन—स्विस संघीय संविधान न्यायाधिकरण के संगठन के सम्बन्ध में कोई निश्चित व्यवस्था नहीं करता। अनुच्छेद 107 में केवल इस बात की व्यवस्था की गयी है कि संघीय न्यायाधिकरण के सदस्यों का निर्वाचन संघीय सभा द्वारा किया जायगा जो इस बात का ध्यान रखेगी कि उसमें राज्यमण्डल की तीनों भाषाओं का प्रतिनिधित्व हो। इस अनुच्छेद में इस बात की व्यवस्था है कि संघीय न्यायाधिकरण के विभागों का संगठन, सदस्यों की संख्या, पदावधि और वेतन कानून द्वारा निर्धारित किये जायेंगे। अतः सन् 1943 के न्यायिक संगठन सम्बन्धी कानून द्वारा न्यायालय के संगठन को सुनिश्चित किया गया है।

न्यायिक संगठन सम्बन्धी कानून के अनुसार न्यायाधिकरण के न्यायाधीशों का निर्वाचन संघीय सभा के दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में 6 वर्ष के लिए किया जाता है। कानून न्यायाधीशों के पुनर्निर्वाचन पर कोई प्रतिबन्ध नहीं लगाता। परम्परानुसार न्यायाधीशों को पुनर्निर्वाचित कर दिया जाता है और वे तब तक अपने पद पर बने रहते हैं जब तक वे सेवा करना चाहते हैं। प्रायः वे 70 वर्ष की आयु ग्रहण कर लेने पर सेवा निवृत्त होते हैं। इस तरह निर्वाचन और अल्पावधि से उत्पन्न होने वाले दोषों को परम्परा द्वारा दूर करने का प्रयास किया गया है। बार-बार पुनर्निर्वाचित होने से उनकी अवधि प्रायः निश्चित रहती है जो न्यायालय तथा न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता, निष्पक्षता और निर्भयता की रक्षा करती है और राष्ट्र को अनुभवी न्यायाधीशों का लाभ प्राप्त होता रहता है।

कानून द्वारा संघीय न्यायाधिकरण के सदस्यों की संख्या 26 से 28 निर्धारित की गयी है। वास्तव में यह संख्या 26 ही रहती है। इसके अतिरिक्त कानून 11 से 13 वैकल्पिक न्यायाधीशों की व्यवस्था भी करता है जो न्यायाधीशों की अनुपस्थिति अथवा उनके कार्य करने की असमर्थता की स्थिति में कार्य करते हैं।

संघीय सभा न्यायाधीशों में से, दो वर्ष के लिए, एक को अध्यक्ष और दूसरे को उपाध्यक्ष चुनती है। कोई भी न्यायाधीश लगातार दो बार इन पदों पर विद्यमान नहीं रह सकता।

योग्यतायें—संविधान न्यायाधीशों के लिए कोई निश्चित योग्यतायें निर्धारित नहीं करता जिस प्रकार भारतीय संविधान सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के लिए निश्चित योग्यतायें निर्धारित करता है। स्विस संविधान अनुच्छेद 108 में केवल इस बात की व्यवस्था करता है कि राष्ट्र परिषद की सदस्यता का पात्र प्रत्येक स्विस नागरिक संघीय न्यायाधिकरण का सदस्य चुना जा सकता है। परन्तु व्यवहार में योग्य विधिवेत्ताओं, कैंटन न्यायालयों के न्यायाधीशों, कानून के अध्यापकों और संघीय न्यायाधिकरण के वरिष्ठ पदाधिकारियों को ही न्यायाधीश पद के लिए चुना जाता है। न्यायाधिकरण में प्रायः सभी प्रमुख धर्मों, भाषाओं और दलों को उचित प्रतिनिधित्व दिया जाता है।

अमरीका मे वित्त विधेयक पहले प्रतिनिधि सभा मे ही प्रस्तुत किय जाते है, परन्तु सीनेट उसमे परिवतन कर सकता है। इसके अतिरिक्त सीनेट राष्ट्रपति की काय-पालिका शक्ति म साझेदार है।

स्विट्जरलैण्ड मे जब कभी किसी विधेयक पर मतभेद अथवा गतिरोध उत्पन्न हो जाते है तो उन्ह दूर करने के लिए एक विवाचन समिति का निर्माण किया जाता है जो दोनो सदनो मे समझौता कराने का प्रयास करती है। इस समिति मे दोनो सदनो के सदस्यो की सख्या समान होती है। यदि इस समिति के प्रयासो के बाद भी दोनो सदनो मे गतिरोध बना रहे तो उस विवादास्पद प्रश्न को छोड दिया जाता है, परन्तु प्राय ऐस होता नही और विवाचन समिति गतिरोध दूर करने मे सफल हो जाती है। जैसाकि ब्राइस ने कहा है कि, "गतिरोध इस सीमा तक नही जाता कि वह वैधानिक सकट का रूप धारण कर ले।" हैंस हूबर ने भी लिखा है कि, "वास्तव मे कोई रास्ता अवश्य निकाल लिया जाता है और विवाचन की जिस प्रक्रिया का निरूपण यहाँ किया गया है वह सामान्यत अनावश्यक होती है।"

स्विस सविधान निर्माता राज्य परिषद को अमरीकी सीनेट के अनुरूप बनाना चाहते थे परन्तु समय पाकर उसने राष्ट्र परिषद की तुलना मे गौण स्थान ग्रहण कर लिया है। स्विस राज्य परिषद् पर ब्रिटिश लार्ड सभा की भाति यह आरोप तो नही लगाया जा सकता कि वह "धनाढयो का गढ है" अथवा "प्रतिक्रियावादी सदन" है, क्योकि अनेक बार उसने राष्ट्र परिषद से बढकर राष्ट्रीयता और प्रगतिशीलता का परिचय दिया है। जैसाकि स्नूरो ने कहा है कि, "स्विस राज्य परिषद न प्रतिक्रियावाद का गढ ह और न उसने कभी प्रगति के माग मे बाधा डाली है।" इस पर भी राज्य परिषद् की शक्तियो का ह्रास हुआ है। इसका प्रमुख कारण यह है कि वह लाक सदन नही, वह स्विस जनता का प्रतिनिधित्व नही करता, वह स्विस कैन्टनो का प्रतिनिधित्व करता है। दूसरे, उसके सदस्यों की सख्या राष्ट्र परिषद् क सदस्यो की सख्या से अत्यधिक कम है। तीसरे, राष्ट्रीय स्तर के नेता निम्न सदन की सदस्यता का ग्रहण करना पसन्द करत है। स्पष्ट है कि गुणो म राष्ट्र परिषद् राज्य परिषद् स आगे है। अत उसका उच्च प्रथम स्थान है।

## विधायी प्रक्रिया

स्विस विधायी प्रक्रिया सघीय परिषद् और सघीय सभा की भाति अद्वितीय है। जहाँ अन्य देशो म साधारण, वित्तीय और सवैधानिक विधेयको क लिए भिन्न भिन्न विधायी प्रक्रिया होती है वहाँ स्विट्जरलैण्ड की विधायी प्रक्रिया इन

**कार्य प्रणाली**—संघीय न्यायाधिकरण की प्रमुख औपचारिक कार्यप्रणाली संघीय कानून द्वारा निर्धारित की गयी है। परन्तु विभागों के कार्य तथा पीठ (Bench) के आकार सम्बन्धी गौण औपचारिक कार्यप्रणाली न्यायाधिकरण को प्रत्यायोजित कर दी गयी है।

न्यायाधिकरण के प्रत्येक विभाग का एक अध्यक्ष होता है जिसका चुनाव न्यायाधिकरण की पूर्ण बैठक में किया जाता है। केवल फौजदारी अपील न्यायालय का अध्यक्ष प्रत्येक विवाद की सुनवाई के समय उसके सदस्यों द्वारा चुना जाता है। प्रत्येक न्यायालय की गणपूर्ति उसके सदस्यों की संख्या के अनुसार 3, 5 अथवा 7 होती है। सभी न्यायालयों के निर्णय बहुमत से लिए जाते हैं परन्तु समान मत होने पर अध्यक्ष को *निर्णायक मत के प्रयोग का अधिकार होता है।* न्यायालय की कार्यवाही खुले में होती है यद्यपि कभी कभी वह गुप्त भी हो सकती है।

स्विटजरलैण्ड में केवल फौजदारी विवादों के लिए जूरी व्यवस्था विद्यमान है। इस उद्देश्य से सारे स्विटजरलैण्ड को 5 क्षेत्रों में विभक्त किया गया है। जूरी में 12 सदस्य होते हैं जिन्हें संघीय ऐसिजस (Federal Assizes) कहा जाता है। जूरी के पैनल (Panel—नाम सूची) का चुनाव लोगों द्वारा 6 वर्ष के लिए होता है। जूरी का प्रयोग दोष ठहराने के लिए होता है। परन्तु वर्तमान समय में जूरी का प्रयोग बहुत कम होता है। इसका प्रयोग 1933 में निकोल (Nicole) विवाद में किया गया था।

**क्षेत्राधिकार अथवा शक्तियाँ**—संघीय न्यायाधिकरण को मौलिक तथा अपीलीय, दीवानी, फौजदारी, प्रशासनिक एवं संवैधानिक सभी प्रकार की शक्तियाँ प्राप्त हैं। संघीय सभा इसकी शक्तियों का विस्तार कर सकती है। इसकी विविध शक्तियाँ निम्न हैं—

1 **मौलिक शक्तियाँ**—दीवानी और फौजदारी दोनों प्रकार के विवादों में न्यायाधिकरण को मौलिक शक्तियाँ प्राप्त हैं। ये मुख्यतः निम्न हैं—

A **दीवानी विवादों के अन्तर्गत आने वाली मौलिक शक्तियाँ निम्न हैं—**

(i) स्विस राज्यमण्डल और कैंटनों के मध्य उत्पन्न होने वाले विवाद।

(ii) राज्य मण्डल और निगम अथवा साधारण नागरिक के मध्य उत्पन्न होने वाले विवाद बशर्ते की विवाद इतना महत्त्वपूर्ण हो कि उसके लिए संघीय कानून के निर्णय की आवश्यकता हो और उसकी राशि 8 000 फ्रैंक्स से अधिक हो।

(iii) कैंटनों के मध्य उत्पन्न होने वाले विवाद।

(iv) राष्ट्रीयता के खो जाने से उत्पन्न होने वाले विवाद।

(v) कैंटनों के समुदायों के मध्य नागरिक अधिकारों (नागरिकता अथवा अधिवास) सम्बन्धी विवाद।

है जब सदनो के अधिवेशन नही हो रहे होते । समिति की बैठकें केवल राजधानी मे ही नही होती अपितु अन्य स्थानो पर भी होती है ।

समितियाँ विधेयको पर दलीय दृष्टिकोण नही अपनाती, अपितु राष्ट्रीय दृष्टिकोण अपनाती है । समिति विषय पर गहराई से विचार करती है । सामान्यत समिति विधेयक के सार-तत्व को नहीं बदलती, परन्तु यदि आवश्यक हो तो वह उसमे सशोधन अवश्य कर देती है । जब समिति के सदस्य एक मत हो जाते है तो विधेयक को प्रतिवेदन सहित सदन मे प्रस्तुत कर दिया जाता है । यदि समिति एक मत न हो तो बहुमत और अल्पमत दोनो प्रतिवेदनो सहित विधेयक को सदन मे पुन प्रस्तुत कर दिया जाता है ।

**सदनों द्वारा विधेयक पर विचार विमर्श**—विधेयक को समिति के प्रतिवदन/प्रतिवेदनो सहित सघीय परिषद् के किसी सदस्य के भाषण के साथ सदन मे पुन प्रस्तुत किया जाता है । समिति चाहे तो अपना प्रतिवेदक भी नियुक्त कर सकती है । इसके बाद सदन मे विधेयक पर विस्तार से विचार विमर्श होता है और प्रत्येक धारा पर वाद विवाद होता है । अन्त मे विधेयक पर एक साथ मत लिया जाता है । यदि विधेयक स्वीकार कर लिया जाता है तो उसे उसे सदन द्वारा पारित मान लिया जाता है । जब विधेयक दूसरे सदन द्वारा भी स्वीकृत कर लिया जाता है तो दोनो सदनो के अध्यक्षो और सचिवो के हस्ताक्षर होने पर उसे प्रकाशित कर दिया जाता है और वह निश्चित तिथि से कानून का रूप ग्रहण कर लेता है बशर्ते कि ऐच्छिक जनमत सग्रह मे स्विस जनता ने अस्वीकार न कर दिया हो ।

**विवाचन समिति**—यदि किसी विधेयक पर दोनो सदनो मे गहरे मतभेद उत्पन्न हो जाते है अथवा एक सदन उसे पारित कर देता है और दूसरा सदन उसमे ऐसे सशोधन अथवा परिवतन कर देता है जो दूसरे सदन को स्वीकार नहीं होते तो दोनो सदनो के मतभेदों को दूर करने के लिए अर्थात समझौता कराने के लिए एक विवाचन समिति का निर्माण किया जाता है । इस समिति के दोनो सदनो के सदस्यो की सख्या बराबर होती है । यदि इस समिति के प्रयासो के बाद भी दोनो सदनो मे गतिरोध बना रहे तो विवादास्पद विषय को छोड दिया जाता है । परन्तु प्राय ऐसा होता नही और विवाचन समिति गतिरोध दूर करने मे सफल हो जाती है ।

## समीक्षा प्रश्न

1 स्विस राज्य परिषद् के सगठन एव शक्तियो का विवेचन कीजिए ।
2 स्विस राष्ट्र परिषद् के सगठन एव शक्तियो का विवेचन कीजिए ।
3 स्विट्जरलण्ड की सघीय सभा की शक्तियों एव कार्यों का परीक्षण कीजिए ।

(i) संघीय सत्ता एवं कैन्टन सत्ता के मध्य क्षमता सम्बन्धी विवाद।

(ii) सार्वजनिक विधि से सम्बन्धित विवाद।

(iii) नागरिक अधिकारों के अतिक्रमण सम्बन्धी विवाद।

(iv) अन्तर्राष्ट्रीय कानून, समझौता एवं संधियों की उल्लंघन सम्बन्धी विवाद।

मूल्यांकन—स्विस संघीय न्यायाधिकरण का न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार न तो अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय की भांति "कानून की उचित प्रक्रिया" पर आधारित है और न ही भारतीय सर्वोच्च न्यायालय की भांति "कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया पर आधारित है। सन् 1874 के संविधान निर्माता संघीय न्यायाधिकरण को न तो अमरीका की भांति शासन का एक पृथक् एवं स्वतन्त्र अंग बना सके और न उसे संविधान की व्याख्या करने की शक्ति प्रदान कर सके। स्विस संविधान निर्माताओं ने 'जन प्रभुता' और संसदीय सर्वोच्चता के सिद्धान्त को प्राथमिकता दी है न्यायिक पुनरावलोकन को नहीं। उदाहरणतः अनुच्छेद 85 के अनुसार संविधान की व्याख्या का अधिकार संघीय सभा को प्रदान करता है। न्यायाधिकरण को नहीं। अनुच्छेद 114 के अनुसार संघीय सभा कानून द्वारा न्यायाधिकरण के क्षेत्राधिकार का विस्तार कर सकती है उसके संगठन की व्यवस्था कर सकती है, उसमें परिवर्तन कर सकती है, आदि संघीय न्यायाधिकरण अपने कार्यों की वार्षिक रिपोर्ट संघीय सभा को प्रस्तुत करती है। संक्षेप में, संरचना और शक्तियों में संघीय न्यायाधिकरण की स्थिति संघीय सभा की तुलना में निर्बल है, वह शासन का एक समान स्तरीय एवं स्वतन्त्र अंग नहीं, वह एक अधीनस्थ अंग है।

न्यायाधिकरण के पास न्यायिक पुनरावलोकन की अत्यधिक सीमित शक्ति है। लोक और प्रशासनिक कानून के न्यायालय के रूप में उसे "कैन्टन के संविधान और कानून की तुलना में संघीय संविधान और संघीय कानून को परिपुष्ट करना होता है व्यक्तिगत अधिकारों के अतिक्रमण से सम्बन्धित विवादों का निपटारा करने हेतु उसे कैन्टन कानूनों और प्रशासनिक कार्यों तुलना में कैन्टन संविधान को परिपुष्ट करना पड़ता है।" दूसरे शब्दों में, संघीय न्यायाधिकरण कैन्टन के कानूनों का अवैध घोषित कर सकती है यदि वे कैन्टन संविधान और संघीय संविधान के विपरीत है, वह कैन्टन संविधान की किसी धारा को अवैध घोषित कर सकती है यदि वह संघीय संविधान के विपरीत है, वह प्रत्यायोजित विधान के अन्तर्गत संघीय निर्मित नियमों को अवैध घोषित कर सकती है। यदि वे संघीय कानूनों के विपरीत है, परन्तु वह संघीय सभा द्वारा पारित किसी कानून को अवैध घोषित नहीं कर सकती। अनुच्छेद 113 इस सम्बन्ध में स्पष्ट व्यवस्था करता है कि 'संघीय न्यायाधिकरण संघीय सभा द्वारा पारित कानूनों और अध्यादेशों तथा उसके द्वारा

# 7

# संघीय न्यायाधिकरण

## (The Federal Tribunal)

स्विस संघीय न्यायाधिकरण स्विस संघीय सभा और संघीय परिषद् की भांति अद्वितीय है। जहां अमरीका तथा भारत जैसे संघीय राज्यों में संघीय न्यायालय संविधान के संरक्षक एवं अभिभावक के रूप में कार्य करती है, उसकी सर्वोच्चता की रक्षा करती है तथा उसकी धाराओं की व्याख्या करती है वहां स्विट्ज़रलैण्ड में संघीय न्यायाधिकरण इन कार्यों को नहीं करती। स्विट्ज़रलैण्ड में संघीय सभा संघीय संविधान की व्याख्या करती है। अमरीकी और भारतीय सर्वोच्च न्यायालयों को न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार प्राप्त है। वे किसी भी कार्यपालिका आदेश अथवा व्यवस्थापिका के कानून को, जो संविधान के विपरीत है, रद्द कर सकती है। दूसरी ओर स्विस संघीय न्यायाधिकरण को न्यायिक पुनरावलोकन की सीमित (आंशिक) शक्तियाँ प्राप्त हैं। वह स्विस संघीय सभा द्वारा पारित किसी कानून को रद्द नहीं कर सकती यद्यपि वह कैन्टन के कानून का रद्द कर सकती है। यदि वह कैन्टन संविधान अथवा स्विस राज्यमण्डल के संविधान अथवा संघीय कानून के विपरीत हो।

स्विस संघीय न्यायाधिकरण अमरीकी अथवा भारतीय सर्वोच्च न्यायालय की भांति व्यवस्थापिका से पृथक् अथवा स्वतन्त्र नहीं। सन् 1848 के संविधान के अन्तर्गत स्थापित की गयी संघीय न्यायाधिकरण पूर्णत संघीय सभा और संघीय परिषद के अधीन थी। सन् 1874 के संविधान के अन्तर्गत 1875 में स्थापित की गयी संघीय न्यायाधिकरण 'स्थायी और स्वायत्त" होते हुए भी संघीय सभा के अधीन है। प्रथम संघीय न्यायाधिकरण के सदस्यों (न्यायाधीशों) का निर्वाचन संघीय सभा द्वारा होता है। दूसरे, उसे अपने कार्यों की वार्षिक रिपोर्ट संघीय सभा को प्रस्तुत करनी होती है। ये दोनों तत्त्व संघीय न्यायाधिकरण को संघीय सभा के अधीन कर देते हैं।

3 आकार मे अन्तर—स्विस सघीय न्यायाधिकरण का आकार अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय की तुलना मे अत्यधिक बढा है। इसके न्यायाधीशो की सख्या 26 से 28 तक है। इसके अतिरिक्त वहा 11 से 13 वैकल्पिक न्यायाधीशो की व्यवस्था भी है जो न्यायाधीशो की अनुपस्थिति मे काय करते है। इस अनेक विभागो एव उप विभागो म विभक्त किया गया है। दूसरी ओर, अमरीका मे सर्वोच्च न्यायालय के सदस्यो की सख्या 9 है। वहा न तो वैकल्पिक न्यायाधीशो की व्यवस्था है और न ही न्यायालय को विभागो मे विभक्त किया गया है।

4 न्यायाधीशो की नियुक्ति एव विमुक्ति मे अन्तर—स्विस सघीय न्यायाधिकरण के न्यायाधीशो को सघीय सभा दोनो सदनो के सयुक्त अधिवेशन मे 6 वष के लिए निर्वाचित करती है यद्यपि वहा न्यायाधीशो को पुनर्निर्वाचित कर दिया जाता है और वे अपने पद पर तब तक बने रहते है जब तक वे सेवायें प्रदान करना चाहते है। फिर भी 70 वष की आयु ग्रहण कर लेन परवे सेवा निवृत्त हो जाते है। दूसरी ओर, अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशो का सीनेट के अनुसमथन पर राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किया जाता है। सद्व्यवहार के बने रहन पर वे जीवन पयन्त अपने पद पर बने रह सकते है। परम्परा के अनुसार 10 वष सेवा कर लेने तथा 70 वष की आयु ग्रहण कर लेने पर वे सेवा निवृत्त हो जाते है।

स्विस तथा अमरीकी सविधान दोनो अपनी अपनी सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशो के लिए कोई योग्यतायें निर्धारित नही करत। फिर भी दोनो म प्राय विधिवेत्ताओ को ही न्यायाधीश पद पर निर्वाचित अथवा नियुक्त किया जाता है। निर्वाचित व्यवस्था म राजनीति के समावेश की अधिक सम्भावना है जबकि नियुक्त करने की व्यवस्था म योग्यता के तत्व के प्रभावी होने की अधिक सम्भावना है।

स्विटजरलैण्ड मे न्यायाधीशो को समय से पूव महाभियोग द्वारा पदच्युत करने की कोई व्यवस्था नही जबकि अमरीका मे उन्हे महाभियोग द्वारा पदच्युत करने की व्यवस्था है।

5 स्थिति मे अन्तर—दोनो की स्थिति म अन्तर है। स्विटजरलैण्ड म शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का कठोरता से पालन नही किया गया। स्विस सघीय न्यायाधिकरण सघीय सभा के अधीन है। प्रथम उसका निर्वाचन सघीय सभा द्वारा होता है। दूसरे, उसे अपने कार्यों की वार्षिक रिपोट सघीय सभा को प्रस्तुत करनी पडती है। दूसरी ओर, अमरीका मे शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का कठोरता से पालन किया गया है। वहा सर्वोच्च न्यायालय काग्रेस के अधीन नही। वह उसस पृथक एव स्वतन्त्र है। मुख्य न्यायाधीश माशल ने 1803 म मारबरी बनाम मडीसन के विवाद मे निणय देते हुए (जिसमे काग्रेस के एक कानून का अवैध घोषित किया गया था) सर्वोच्च न्यायालय के स्थान, भूमिका एव महत्व को सुनिश्चित कर दिया था।

संविधान न्यायाधीशों के लिए कुछ अयोग्यताओं का उल्लेख करता है। ये मुख्यतः निम्न हैं—

(i) संघीय सभा तथा संघीय परिषद के सदस्य तथा उनके द्वारा नियुक्त कर्मचारी संघीय न्यायाधिकरण के सदस्य नहीं हो सकते।

(ii) न्यायाधीश अपने कार्यभार की अवधि में स्विटजरलैण्ड में किसी अन्य लाभ के पद को प्राप्त नहीं सकते।

(iii) न्यायाधीश कोई अन्य व्यवसाय अथवा नौकरी नहीं कर सकते।

**वेतन एवं सेवा की शर्तें**—संघीय न्यायाधिकरण के अध्यक्ष को एक लाख सत्तर हजार फ्रैंक्स और प्रत्येक अन्य न्यायाधीश को एक लाख अट्ठावन हजार फ्रैंक्स प्रतिवर्ष वेतन के रूप में प्राप्त होते हैं। वैकल्पिक न्यायाधीशों का कोई निश्चित वेतन प्राप्त नहीं होता। उन्हें केवल उन दिनों के लिए भत्ता प्राप्त होता है जिन दिनों के लिए वे कार्य करते हैं। 60 वर्ष की आयु ग्रहण करने तथा कम से कम 10 वर्ष तक न्यायाधीश रहने पर कोई सदस्य पेन्शन प्राप्त करने का अधिकारी बन जाता है। पेन्शन सेवा काल के अनुसार 40 से 60 प्रतिशत के बीच में होती है। 70 वर्ष की आयु ग्रहण कर लेने पर वे स्वयं सेवा निवृत्त हो जाते हैं। स्विटजरलैण्ड में महाभियोग द्वारा न्यायाधीशों को समय से पूर्व पदच्युत करने की कोई व्यवस्था नहीं जिस प्रकार अमरीका अथवा भारत में व्यवस्था है।

**कार्य स्थान**—जहाँ संघीय सभा, संघीय परिषद तथा अन्य संघीय कार्यालय बर्न में स्थित हैं वहाँ स्विस संघीय न्यायाधिकरण वाद कैन्टन की राजधानी लासेन (Lausane) में स्थित है। फ्रेंच भाषाई कैन्टनों को सन्तुष्ट करने के लिए ऐसा किया गया है।

**विभाग तथा उप विभाग**—संघीय न्यायाधिकरण विभागों तथा उप विभागों में विभाजित किया गया है। न्यायाधिकरण के प्रमुख विभाग हैं (i) संवैधानिक और प्रशासनिक कानून न्यायालय, (ii) दीवानी कानून न्यायालय (iii) फौजदारी अपील न्यायालय, (iv) ऋण तथा दिवालियापन न्यायालय। न्यायाधिकरण के प्रमुख उप विभाग ये हैं (i) दोषारोपण विभाग, (ii) फौजदारी विभाग। यह विभाग कभी कभी भ्रमणशील न्यायालय के रूप में कार्य करता है, (iii) संघीय फौजदारी न्यायालय और (iv) अवरोध न्यायालय। प्रत्येक न्यायालय (विभाग तथा उपविभाग) के सदस्यों की संख्या 3 और 9 के बीच में रहती है।

**चांसलरी**—अनुच्छेद 109 में संघीय न्यायाधिकरण की एक चांसलरी की व्यवस्था की गयी है। चांसलरी न्यायाधिकरण के सचिवालय के रूप में कार्य करती है। चांसलरी के सदस्यों (सचिवों, लिपिकों आदि) की संख्या, वेतन, कार्यकाल, निर्वाचन आदि संघीय सभा निर्धारित करती है परन्तु उनके निर्वाचन और कार्यों के निर्धारण की शक्ति संघीय न्यायाधिकरण को प्रत्यायोजित कर दी गयी है।

करती । संविधान की व्याख्या का अधिकार संघीय सभा के पास है । दूसरे, वह संघीय सभा द्वारा पारित किसी कानून को अवैध घोषित नहीं कर सकती । स्विस संघीय न्यायाधिकरण केवल कैंटनों के कानूनों को रद्द कर सकती है यदि वे कैंटन संविधान अथवा संघीय संविधान अथवा संघीय कानून के विपरीत हैं ।

## समीक्षा प्रश्न

1. स्विस संघीय न्यायाधिकरण के संगठन एवं क्षेत्राधिकार की विवेचना कीजिए ।
2. स्विस संघीय न्यायाधिकरण एवं अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय की तुलना कीजिए ।

(vi) कैन्टन और निगम अथवा साधारण नागरिक के मध्य उत्पन्न होने वाले विवाद बशर्ते कि एक अथवा दूसरा पक्ष निर्णय की माग करे और उसकी राशि उतनी हो जितनी की सघीय कानून में उल्लिखित हो।

B फौजदारी विवादो के अन्तर्गत आने वाली मौलिक शक्तियाँ निम्न है—

(i) राज्य मण्डल के प्रति घोर विद्रोह अर्थात् देश-द्रोहिता, क्रांति अथवा सघीय सत्ताओ के प्रति हिंसा सम्बन्धित विवाद।

(ii) अन्तर्राष्ट्रीय कानून के प्रति अपराध अथवा आघात।

(iii) वे राजनीतिक अपराध अथवा आघात जिनके कारण अथवा जिन दशा के कारण सशस्त्र सघीय हस्तक्षेप की आवश्यकता पड़ी हो।

(iv) जाली सिक्को के निर्माण और मतदान सम्बन्धित धोखाधड़ी के विवाद।

(v) सघीय पदाधिकारियो द्वारा अपने अधीनस्थ अधिकारियो के विरुद्ध लगाय गये अपराधों सम्बन्धी विवाद।

(vi) सघीय सभा की अनुमति से कन्टनो द्वारा प्रेषित विवाद। फौजदारी विवादो का निपटारा जूरी की सहायता से किया जाता है। जूरी द्वारा दोषी ठहराय जाने के लिए उसके आधे सदस्यो के अनुसमथन की आवश्यकता होती है।

2 अपीलीय शक्तियाँ—स्विट्जरलैण्ड मे किसी प्रकार के निम्न सघीय न्यायालयें नही है जिस प्रकार के अमरीका मे है। अत न्यायाधिकरण का अपीलीय क्षेत्राधिकार सीमित है। उसे कैन्टन की अन्तिम न्यायालय के निर्णय के विरुद्ध अपील सुनने का अधिकार है, यदि विवाद की राशि 8,000 फ्रैंक्स से अधिक है। दीवानी कानून मे एकता बनाये रखने के लिए ऐसा किया गया है।

3 प्रशासनिक क्षेत्राधिकार—प्रशासनिक विवादो मे सघीय न्यायाधिकरण की शक्तियो का विस्तार सघीय परिषद की कीमत पर किया गया है। सन 1925 तक प्रशासनिक विवादों का निपटारा करने की शक्ति सघीय परिषद के पास थी। परन्तु उसी वर्ष ये शक्तियाँ सघीय न्यायाधिकरण को सौंप दी गयी। न्यायाधिकरण इस क्षेत्र के अन्तर्गत निम्न विवादों का निपटारा करती है—

(i) सघीय पदाधिकारियो की योग्यताओ, कानूनी क्षमता एव क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवाद।

(ii) रेल प्रशासन से सम्बन्धित विवाद।

(iii) करारोपण से सम्बन्धित विवाद।

(iv) राज्य कर्मचारियो एव नागरिको के मध्य उत्पन्न होने वाले विवाद।

4 संवैधानिक क्षेत्राधिकार—इस क्षेत्र के अन्तर्गत न्यायाधिकरण मुख्यत अग्राकित प्रकार के विवादो का निपटारा करती है—

मे जनमत सग्रह और आरम्भन की सस्थायें विद्यमान है परन्तु वहा इनका प्रयोग असफल रहा है जबकि स्विटजरलैण्ड मे इनका प्रयोग सफल रहा है।

स्विटजरलैण्ड मे प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की सस्थाओ—जनमत सग्रह और आरम्भन का इतना अधिक प्रयोग होता रहा है कि वे प्राय स्विस सस्थायें बन गयी है। इसी कारण स्विटजरलैण्ड और प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र पर्यायवाची शब्द बन गये हैं। ये सस्थायें स्विस राजनीतिक जीवन का ताना-बाना बन गयी हैं। जैसाकि डायसी ने कहा है कि प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र "स्विस राजनीतिक जीवन का मूल सिद्धान्त है।"

प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की सस्थाओ के माध्यम से स्विस नागरिक अपनी "निर्द्वन्द्व और प्रत्यक्ष प्रभुता" का प्रयोग करते है और शासन की कार्यवाही मे प्रत्यक्ष क्रियाशील भाग लेते हैं। जहा अन्य प्रजातान्त्रिक देशो मे नागरिक निर्वाचनों के बाद अपने प्रतिनिधियो के दास हो जाते है वहाँ स्विस नागरिक निर्वाचनो के बाद भी सम्प्रभु बने रहते है। प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपकरणो के माध्यम से वे अपने विधायको के आचरण की त्रुटिया एव त्रुटियो को दूर करते है और विधान के क्षेत्र मे जनमत सग्रह के माध्यम से अन्तिम शब्द और आरम्भन के माध्यम से प्रथम शब्द कहने का अधिकार सर्वदा अपने पास रखते है। स्विस नागरिको को ठीक ही सघीय सभा के 'तृतीय सदन" की सज्ञा दी जाती है। लार्ड ब्राइस ने कहा है कि, '*प्रजातन्त्र के विद्यार्थी के लिए स्विस शासन व्यवस्था मे इससे बढकर अन्य कोई वस्तु शिक्षाप्रद नहीं है, क्योकि वह जनता की आत्मा मे प्रवेश करने के लिए वातायन खोल देती है। उसके अन्तरम् विचार एव भावनायें निर्वाचित निकायो के माध्यम से नहीं अपितु प्रत्यक्ष रूप से कार्यान्वित होती दिखाई देती हैं।*'

## प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की सस्थायें
## (Institutions of Direct Democracy)

स्विटजरलैण्ड मे प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की जिन सस्थाओ का प्रयोग किया जाता रहा है, वे है—(i) लैण्डसजिमिण्ड (Landsgemeinde), (ii) जनमत सग्रह और (iii) आरम्भन।

**1 लैण्डसजिमिण्ड (Landsgemeinde)**—लैण्डसजिमिण्ड का अर्थ है लोक सभा अथवा प्रारम्भिक सभा। ये सभायें प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के शुद्धतम एव अत्यधिक स्वरूप की द्योतक हैं। स्विटजरलैण्ड मे इस प्रकार की लोक सभायें पाच कैन्टनो मे (एक पूर्ण कैन्टन और चार अर्द्ध कैन्टनो मे) विद्यमान है। अत इन कैन्टनो को लैण्डसजिमिण्ड कैन्टन कहते हैं। ये कैन्टन है ग्लेरस का पूर्ण कैन्टन, उण्टरवाल्ड के दो अर्द्ध-कैन्टन ओबवाल्डन और निडवाल्डन तथा आपनजेल के दो अर्द्ध कैन्टन बाहरी रोड और भीतरी रोड।

अनुमोदित संधियों को लागू करेगा।" इस दृष्टि से संघीय न्यायाधिकरण अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय और भारतीय सर्वोच्च न्यायालय से अत्यधिक दुर्बल है। न्यायिक पुनरावलोकन के अधिकार ने अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय को "कांग्रेस का तृतीय सदन बना दिया है", "वह एक अटूट संवैधानिक सभा है," निहित शक्तियों के सिद्धान्त का विकास करके उसने संवैधानिक सन्तुलन को (शक्ति विभाजन को) केन्द्र के पक्ष में कर दिया है। स्विस संघीय न्यायाधिकरण ऐसा कभी नहीं कर सकती। वह अमरीकी अथवा भारतीय सर्वोच्च न्यायालय की भांति संविधान का संरक्षक एवं अभिभावक नहीं बन सकती।

## स्विस संघीय न्यायाधिकरण और अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय—एक तुलनात्मक अध्ययन

### (Swiss Federal Tribunal American Supreme Court—A Comparative Study)

स्विस संघीय न्यायाधिकरण और अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय दोनों अपने अपने देश की संघीय व्यवस्था के अन्तर्गत स्थापित किये गये संघीय न्यायालय हैं। वस्तुतः स्विस संघीय न्यायाधिकरण को अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय के नमूने पर ही निर्मित करने का प्रयास किया गया था। फिर भी दोनों के उदय संगठन, आकार, कार्यकाल, न्यायाधीशों की नियुक्ति एवं विमुक्ति स्थिति एवं प्रतिष्ठा, क्षेत्राधिकार आदि में अत्यधिक अन्तर है। दोनों में मुख्य अन्तर निम्न है—

1 **उदय में अन्तर**—स्विस संघीय न्यायाधिकरण की मौजूदा स्थिति सन 1848 के संविधान की देन नहीं अपितु सन 1874 के संविधान की देन है। सन 1848 के संविधान ने संघीय विषयों में न्याय प्रबन्ध के लिए एक न्यायालय की व्यवस्था की थी परन्तु वह अपने संगठन, रचना और सीमित क्षेत्राधिकार में संघीय सभा और संघीय परिषद के अधीन थी। वह "न्यून महत्त्व की अंशकालिक निकाय" थी। सन् 1874 के संविधान ने संघीय न्यायाधिकरण को "स्थायित्व और स्वायत्तता" प्रदान की। इसकी स्थापना सन् 1875 में की गयी थी। दूसरी ओर अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय मौजूदा संविधान के सन् 1789 लागू होने के साथ स्थापित की गयी थी और वह आज तक विद्यमान है।

2 **संगठन में अन्तर**—स्विटजरलैण्ड में, अनुच्छेद 106 के अनुसार, संघीय विषयों में न्याय प्रबन्ध के लिए एक ही संघीय न्यायालय है। संघीय बीमा न्यायाधिकरण को छोड़कर उसके अधीन अन्य कोई निम्न संघीय न्यायालय नहीं। दूसरी ओर अमरीका में संघीय कानून के लिए एक सर्वोच्च न्यायालय ही नहीं उसके अधीन अन्य अनेक निम्न संघीय न्यायालय भी हैं। कांग्रेस कानून द्वारा अग्र लिखित संघीय न्यायालयों को संगठित कर सकती है।

2 जनमत सग्रह (Referendum)—जनमत सग्रह का अर्थ है "लोगो के पास भेजना" अर्थात् 'लोगो से परामर्श लेना" जसाकि जर्चर ने कहा है, "जनमत सग्रह वह साधन है जिसके माध्यम से जनता प्रतिनिधानात्मक समाओ के कार्यों को स्वीकार अथवा अस्वीकार कर सकती है।" रपड का मत है कि जनमत सग्रह 'निर्वाचक मण्डल का अधिकार है जिसके प्रयोग द्वारा वह देश के मूलभूत कानून में किये जा रहे प्रस्तवित सशोधन को स्वीकार अथवा अस्वोकार कर सकता है।" इस तरह जनमत सग्रह लोगो के हाथो म एक ऐसा निषेधाधिकार है जिसके प्रयोग द्वारा वे किसी अवाछित विधि को अस्वीकार कर सकते हैं। जनमत सग्रह किसी सवैधानिक सशोधन अथवा विधि अथवा अ यादेश अथवा सावजनिक नीति पर हो सकता ह।

जनमत सग्रह दो प्रकार का होता है (i) अनिवाय जनमत सग्रह और (ii) ऐच्छिक जनमत सग्रह। स्विटजरलैण्ड मे दोनो प्रकार का जनमत सग्रह विद्यमान है। स्विटजरलैण्ड मे अनिवाय जनमत सग्रह को सवप्रथम सन् 1798 के हैल्वेटिक गणराज्य के सविधान के अ तगत लागू किया गया था। यद्यपि सविधान स्वय जन सहमति का परिणाम नही था। सन् 1848 का सविधान जन सहमति पर आधारित था। ऐच्छिक जनमत सग्रह की व्यवस्था सन् 1874 के सविधान के अन्तगत की गयी थी। यद्यपि अनेक कैंटनो मे इसकी व्यवस्था पहले स ही थी।

स्विटजरलैण्ड मे अनिवाय जनमत सग्रह सवैधानिक सशोधनो पर लागू होता है। स्विस सविधान अनुच्छेद 123 इस सम्बन्ध मे सुस्पष्ट है। सघीय सभा द्वारा पारित कोई भी सवधानिक सशोधन तब तक लागू नही किया जा सकता जब तक स्विस नागरिको एव कैंटनो दोनो का बहुमत लोक मतदान द्वारा उस पर अपनी सुस्पष्ट सहमति अभिव्यक्त नही कर देता अथात उसे स्वीकार नही कर लेता। इस तरह सवैधानिक सशोधनो म "अन्तिम शब्द" स्विस नागरिक का है, सघीय सभा का नही।

स्विट्जरलैण्ड म ऐच्छिक जनमत सग्रह साधारण विधेयको एव अध्यादेशो पर लागू होता है। पर तु जिन विधेयको एव अध्यादशो को "आवश्यक" (Urgent) घोषित कर दिया जाता है अथवा जो विधेयक सब पर लागू होत है जसाकि वित्त विधेयक, उन पर ऐच्छिक जनमत सग्रह की सुविधा उपलब्ध नही होगी। परन्तु आवश्यक घोषित किये गये विधेयक एव अध्यादेश एक वष के बाद समाप्त हो जाते है, यदि इसके दौरान उन पर लोगो की स्वीकृति प्राप्त न की गयी हो। आवश्यक घोषित किये गये विधेयको अथवा अध्यादशो को पुन निर्मित नही किया जा सकता। अन्तर्राष्ट्रीय सन्धियो पर भी ऐच्छिक जनमत सग्रह की व्यवस्था उपलब्ध है बशर्ते कि उन्हें अनिश्चित काल के लिए अथवा 15 स अधिक वर्षों के लिए किया गया

दोनों न्यायालयों की स्थिति में अन्तर होते हुए भी दोनों अपने अपने निर्णयों को लागू करवाने के लिए कार्यपालिका पर निर्भर करती है। यदि अमरीकी न्यायालय अपने निर्णयों को लागू करवाने के लिए राष्ट्रपति पर निर्भर करती है तो स्विस न्यायाधिकरण स्विस संघीय परिषद् और कैन्टनों पर निर्भर करती है।

6 क्षेत्राधिकार में अन्तर—दोनों न्यायालयों के क्षेत्राधिकार में मुख्य अन्तर निम्न हैं—

(i) दीवानी और फौजदारी विवादों में अन्तर—दीवानी और फौजदारी विवादों में अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय का कोई क्षेत्राधिकार नहीं। वस्तुतः वहां दीवानी और फौजदारी विषय राज्यों के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत आते हैं। कांग्रेस उस पर कोई कानून नहीं बना सकती। दूसरी ओर, स्विटजरलैण्ड में यह विषय स्विस राज्य मण्डल के पास है। संघीय सभा उस पर कानून का निर्माण कर सकती है और संघीय न्यायाधिकरण उससे सम्बन्धित विवाद की सुनवाई कर सकती है।

(ii) प्रशासनिक विवादों की सुनवाई में अन्तर—अन्य देशों की भांति अमरीका में प्रशासनिक विवादों की सुनवाई सामान्य न्यायालयों द्वारा की जाती है जबकि स्विटजरलैण्ड में इनकी सुनवाई संघीय न्यायाधिकरण द्वारा की जाती है।

(iii) स्विस संघीय न्यायाधिकरण का क्षेत्राधिकार मौलिक और अपीलीय दोनों प्रकार का है जबकि अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय का क्षेत्राधिकार मुख्यतः अपीलीय है। वह मुख्यतः संवैधानिक विवादों की सुनवाई करती है।

7 न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति में अन्तर—दोनों न्यायालयों की न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति में अत्यधिक अन्तर है। वस्तुतः जहां कहीं संघीय व्यवस्था पाई जाती है वहां न्यायालय संविधान के संरक्षक एवं अभिभावक के रूप में काम करती है वह संविधान की धाराओं की व्याख्या करती है, कार्यपालिका और व्यवस्थापिका पर नियन्त्रण रखती है और यदि कार्यपालिका आदेश और व्यवस्थापिका के कानून संवैधानिक धाराओं के विपरीत होते हैं तो उन्हें अवैध घोषित कर रद्द कर सकती है। अमरीकी और भारतीय सर्वोच्च न्यायालय के पास न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति है। अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय ने संवैधानिक संरक्षक और अभिभावक के रूप में इतनी महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाई है कि उसे आज "एक अटूट संवैधानिक सभा" अथवा 'कांग्रेस के तृतीय सदन" की संज्ञा दी जाती है। निहित शक्तियों के सिद्धान्त का विकास करके उसने संवैधानिक सन्तुलन को केन्द्र के पक्ष में कर दिया है। न्यायालय की संवैधानिक व्याख्याओं ने केन्द्र को एक सुदृढ़ एवं शक्तिशाली केन्द्र बना दिया है।

दूसरी ओर, स्विस संघीय न्यायाधिकरण के पास न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति अत्यधिक सीमित है। प्रथम, वह स्विस संविधान की व्याख्या नहीं

आरम्भन मतदाताओ के हाथ मे ऐसा अस्त्र है जिसकी सहायता से वह अपने विचारो को विधान का रूप दे सकते है। जनमत सग्रह से विधान मण्डल की क्रिया सम्बन्धी भूल का निराकरण होता है, आरम्भन से उसकी लुप्ति सम्बन्धी भूल का निराकरण होता है।

स्विटजरलैण्ड मे सविधान के पूर्ण सशोधन के लिए आरम्भन की व्यवस्था सन् 1874 के सविधान के अन्तर्गत की गयी थी, परन्तु सविधान के आशिक सशोधन के लिए इसकी व्यवस्था सन 1891 के सवैधानिक सशोधन द्वारा की गयी जिसे 1892 मे लागू किया गया। आरम्भन की व्यवस्था केवल सवैधानिक सशोधनो (पूर्ण अथवा आशिक) के लिए उपलब्ध है, साधारण विधियो के लिए नही। अनुच्छेद 120 के अनुसार 50,000 स्विस मतदाता पूर्ण अथवा आशिक सशोधन की माग कर सकते है।

आरम्भन दो प्रकार का होता है (i) निर्मित आरम्भन (Formulated Initiative) (ii) अनिर्मित आरम्भन (Unformulated Initiative)। निर्मित आरम्भन मे मतदाता स्वय विधेयक के प्रारूप को तयार करते है। सघीय सभा को उस पर लोक मतदान कराना पडता है। यदि सघीय सभा निर्मित आरम्भन से सहमत न हो तो वह उस पर लोक मतदान कराते समय अपना वैकल्पिक विधेयक या सशोधन प्रस्तुत कर सकती है अथवा जनता से रद्द करने की सलाह दे सकती है। अनिर्मित आरम्भन मे मतदाता स्वय विधेयक के प्रारूप को तयार नही करते। वे केवल अमुक विषय पर सघीय सभा से विधेयक की माग करते है। यह सघीय सभा को एक प्रकार का सुझाव अथवा सिफारिश होती है कि वह अमुक विषय पर विधेयक का निर्माण करे। यदि सघीय सभा प्रार्थियो की इस माग या सुझाव या सिफारिश से सहमत नही होती तो पहले इस बात पर मतदान कराया जाता है कि क्या नागरिक प्रार्थियो से सहमति है अथवा नही। यदि नागरिको का बहुमत इसे स्वीकार कर ले तो सघीय सभा को उनकी इच्छा का आदर करना पडता है। और सशोधन विधेयक के प्रारूप को तैयार करना पडता है। इस तरह अनिर्मित आरम्भन मे सशोधन विधेयक के प्रारूप को सघीय सभा तैयार करती है और उस पर पुन लोक मतदान कराना पडता है। इस तरह अनिर्मित आरम्भन दोहरे मतदान की आवश्यकता हो सकती है। यदि नागरिको का बहुमत पहले लोक मतदान मे प्रार्थियो के सुझाव को स्वीकार कर दे तो उसे छोड दिया जाता है।

स्विस कन्टनो मे आरम्भन की व्यवस्था है। उदाहरणत जिनेवा कन्टन को छोड़कर जहाँ केवल सवैधानिक सशोधनो के लिए ही आरम्भन की व्यवस्था है। शेष सभी कन्टनो म सवैधानिक और साधारण दोनो प्रकार की विधियो के लिए इसकी व्यवस्था है। कुछ कन्टनो मे मतदाताओ की एक जसी सख्या दोनो प्रकार की

# 8

# प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र
## (Direct Democracy)

> "यदि फ्रांस ने विश्व के समक्ष स्वतन्त्रता, समानता एव बन्धुत्व के नारे प्रस्तुत किये हैं, यदि ग्रेट ब्रिटेन को संसदीय सस्थाओं की शास्त्रीय भूमि कहा जा सकता है, यदि संयुक्त राज्य अमरीका ने राजनीति शास्त्र को सघवाद की अवधारणा और व्यवहार प्रदान किया है तो स्विटजरलैण्ड को विश्व की राजनीतिक प्रयोगशाला कहना उचित है, जहाँ प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का सफलतापूर्वक प्रयोग किया गया है।"

**परिचय (Introduction)**—विश्व के अधिकाश राज्यों म प्रजातन्त्र की अप्रत्यक्ष प्रणाली को अपनाया गया है। उदाहरणत भारत ब्रिटेन, फ्रास, अमरीका, जापान, सोवियत सघ आदि राज्यो मे प्रजातन्त्र की अप्रत्यक्ष प्रणाली विद्यमान है। परन्तु स्विटजरलैण्ड ही एक ऐसा राज्य है, जहाँ आधुनिक समय मे प्रजातन्त्र की प्रत्यक्ष प्रणाली विद्यमान है। इस एक तत्त्व के कारण राजनीतिक सस्थाओ के अध्ययन में स्विटजरलैण्ड को विशिष्ट स्थान प्राप्त है और वह अन्य प्रजातन्त्रो की ईर्ष्या का कारण और आदर्श बना हुआ है।

स्विटजरलैण्ड के पाच कैन्टनो मे (एक पूर्ण-कैन्टन तथा चार अर्द्ध-कैन्टनो मे) लैण्डसजिमिण्ड (Landsgemeinde—लोक सभाओं) की सस्थाओ के रूप मे प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का शुद्धतम रूप विद्यमान है। स्विट्जरलैण्ड के जिन कैन्टनो म प्रजातन्त्र की अप्रत्यक्ष प्रणाली को अपनाया गया है अर्थात् जहा प्रतिनिधात्मक सस्थायें अपनायी गयी है वहाँ भी प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपकरणो अर्थात जनमत सग्रह और आरम्भन की सस्थाओं को अपनाया गया है। अमरीका के कुछ राज्यो

**4. व्यवस्थापिका और जनता के बीच निरंतर सम्पर्क**—जनमत संग्रह और आरम्भन के माध्यम से जन प्रतिनिधियो और सामान्य जनता के मध्य निरंतर सम्पर्क बना रहता है। यह सम्पर्क केवल आम चुनाव के समय ही नही बना रहता बल्कि चुनाव के बाद भी बना रहता है। इससे जन प्रतिनिधि जन इच्छा से निरन्तर प्रभावित होते रहते हैं और व्यवस्थापिका उसकी उपेक्षा नही कर सकती।

**5. प्रतिसंतुलित सत्ता की आवश्यकता**—प्रत्येक संविधान में विधान मण्डल की विधायी शक्ति पर नियन्त्रण रखने के लिए किसी न किसी प्रतिसंतुलित सत्ता (Counter balancing Power) की आवश्यकता होती है ताकि वह अपनी शक्तियो का दुरुपयोग न कर सके। ब्रिटेन में मन्त्रिमण्डल संसद पर ऐसा नियन्त्रण रखता है, अमरीका में राष्ट्रपति का निषेधाधिकार एवं न्यायपालिका निषेधाधिकार काग्रेस पर नियन्त्रण रखता है। क्योंकि स्विटजरलैण्ड में संघीय सभा की विधायी शक्ति पर न कार्यपालिका निषेधाधिकार और न न्यायपालिका निषेधाधिकार लागू होता है अतः वहां जनमत संग्रह और आरम्भक जैसी संस्थाओं की आवश्यकता और महत्त्व और भी बढ़ जाता है। जैसाकि ब्राइस ने कहा है कि "प्रत्येक सरकार मे एक ऐसी शक्ति होनी चाहिये जो अंतिम निर्णय दे सके, एक ऐसा निर्णय दे सके जिसकी कहीं अपील न हो। प्रजातन्त्र मे यह जनता ही है जो कि विवाद को समाप्त कर सकती है।

**6. राजनीतिक शिक्षा के साधन**—जनमत संग्रह और आरम्भन सर्वसाधारण को अधिक लोकतन्त्रात्मक बनाने के सर्वोत्तम साधन है। ये उन्हे राजनीतिक शिक्षा प्रदान करते है तथा शासन के कार्यों में प्रत्यक्ष एवं सक्रिय भाग लेने का अवसर प्रदान करते है। जैसाकि हैंस हूबर ने कहा है कि **"जनमत संग्रह जनता की एकता और शिक्षा का आण्ड है।"** इससे जनता सार्वजनिक कार्यों मे दिलचस्पी लेना शुरू कर देती है, सार्वजनिक विषयो पर विचार विमर्श करती है तथा उन पर मतदान करती है। इससे दोहरा लाभ होता है। प्रथम, लोग सार्वजनिक विषयो से सीधे सम्बन्धित हो जाते है और दूसरे उनमे राष्ट्र प्रेम और उत्तरदायित्व की भावनायें पैदा होती है। उनमे आत्म विश्वास पैदा होता है और वे अपने प्रतिनिधियो पर निर्भर करना छोड देते है। इस जन जागरूकता की भावना अद्वितीय होती है।

**7. दलो के कुप्रभाव से मुक्ति**—जनमत संग्रह और आरम्भन से राजनीतिक दलो के दोषो से मुक्ति मिलने में मदद मिलती है। प्रथम, इनके कारण दलीय भय (अनुशासन), प्रलोभन एवं कपट नागरिको को दूषित नही करता दूसरे, दलीय भावनायें राष्ट्रीय प्रेम को कुण्ठित नही करती, **तीसरे**, संसद पर किसी एक दल का प्रभुत्व स्थापित नही होता, **चौथे** दलीय बहुमत की निरंकुशता से उत्पन्न होने वाले दमन का भय नही रहता और अल्पमत निराश, शक्तिहीन अथवा निरुत्साही नही होता।

**8. विधियो की अनुपालना सरल**—जनमत संग्रह और आरम्भन के कारण

लैण्डसजिमिण्ड संस्थाओं का विकास जर्मन "लोक विवाद" और 'ग्रामीण साझेदारी" से हुआ है। प्रतिवर्ष बसन्त ऋतु में रविवार के दिन कैंटन के सभी व्यस्क नागरिक किसी ऐतिहासिक स्थान पर एकत्रित होते है, सामान्य विषयों पर विचार-विमर्श करते है, कानूनों का निर्माण करते है तथा सामान्य विषयों का प्रबन्ध करने के लिए शासकों का निर्वाचन करते है। यदि आवश्यक हो तो लैण्डजिमिण्ड की बैठकें वर्ष में किसी अन्य समय भी बुलाई जा सकती है। इन बैठको में कैन्टन के सभी व्यस्क नागरिको के लिए उपस्थित होना अनिवार्य है।

लैण्डसजिमिण्ड की बैठको को अत्यधिक महत्ता प्राप्त है। बाहरी रोड जस अर्द्ध कैन्टन में इसकी बैठकें भजन से आरम्भ होती है। बठकें प्राय अनुशासित रहती है। लोगो तथा वक्ता संयित व्यवहार करते है। बैठको का संचालन लैण्डमैन (Landammann) करता है जो कैंटन का अध्यक्ष होता है। चासलर लैंडविबल (Landweibel Sergeant of State) तथा शासन के अन्य पदाधिकारी बैठको के अनुशासित संचालन में सहयोग देते है। बैठको में प्रत्येक नागरिक को बोलने तथा मतदान करने का अधिकार होता है।

लैण्डसजिमिण्ड कैंटनो में न कोई व्यवस्थापिका होती है और न कोई जनमत सग्रह की व्यवस्था, क्योंकि वह (लैण्डजिमिण्ड) स्वयं कैंटन की राजनीतिक सत्ता की प्रतीक होती है। वह स्वयं सम्प्रभु संस्था है, वह स्वयं विधायी शक्ति है, वह स्वयं कानूनो का निर्माण करती है। शासन के काय का संचालन करने के लिए वह स्वयं कार्यकारिणी तथा अन्य पदाधिकारियो तथा न्यायाधीशो का निर्वाचन करती है। लैण्डसजिमिण्ड मुख्यत निम्न कार्यों को करती है—

(i) संवैधानिक तथा विधायी आरम्भन पर विचार-विमर्श करना अर्थात् पूर्ण तथा आंशिक संवैधानिक संशोधनो पर विचार करना तथा उन पर मतदान करना अर्थात् उन्हें स्वीकार अथवा अस्वीकार करना।

(ii) विधियो का निर्माण करना।

(iii) कर निर्धारण करना, ऋण तथा अनुदानो को स्वीकार करना।

(iv) नवीन पदो को स्वीकार करना तथा उनके वेतन एव सेवा की शर्तों को निर्धारित करना।

(v) कार्यपालिका के सदस्यो तथा न्यायपालिका के न्यायाधीशो का निर्वाचन करना, आदि।

लैण्डसजिमिण्ड का सबसे बड़ा लाभ यह है कि यह लोगो को एक जीवित समुदाय के रूप में जीवित रखती है और उन्हें निर्वाचनो एवं मतदान के समय विभाजित नहीं करती जहां सर फ्रांसिस ओटीवल एडमस और सी डी कनिंघम तथा लार्ड इसके प्रशसक रहे हैं वहां विलियम हैपवर्थ डिक्सन इसका कटु आलोचक रहा है।

"अज्ञानी, अबोध, प्रतिशोधी जनता ने प्राय प्रगतिशील विधान को नष्ट कर दिया है।" क्रस्टोफरह्यू ज को प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र मे "स्थानीयतावाद" की गध आती है।

प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की मुख्यत निम्न आधारो पर आलोचना की जाती है—

**1 विधानमण्डल की प्रतिष्ठा पर आघात**—जनमत सग्रह और आरम्भन विधान मण्डल की सर्वोच्चता, प्रतिष्ठा एव उत्तरदायित्व की भावना पर सीधा प्रहार करते है। जैसाकि एम डब्बस ने कहा है कि "यदि जनमत सग्रह लागू किया जाय तो विधान मण्डल एक परामर्शदात्री समिति मात्र बनकर रह जाता है। उसका उत्तरदायित्व समाप्त हो जाता है क्योकि वह किसी बात का निश्चयात्मक ढग से नही कर सकती जब अन्तिम निर्णय जनता के हाथ मे होता है।"

**2 विधि निर्माण काय सुचारु रूप से नहीं चलता**—प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र मे विधि निर्माण का काय सही ढग से नही हो पाता। कभी कभी व्यवस्थापिका त्रुटिपूर्ण विधेयको को इस आशा से पारित कर देती है कि लोग उन्हें अस्वीकार कर देंगे और कभी कभी आवश्यक एव महत्वपूर्ण विधेयको को भी इस भय से पारित नही करती कि उन्ह लोग अस्वीकार कर देंगे। इस तरह दोना ही स्थितियो म अन्तत विधि निर्माण के काय को हानि होती है।

**3 प्रगतिशील विधियों के निर्माण मे बाधक**—प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र प्रगतिशील नीतियो के निर्माण मे बाधक सिद्ध होता है। लोग प्राय रूढिवादी होते हैं। वे यथास्थिति को बनाये रखना चाहते है। वे परिवतन म विश्वास नही करत जबकि प्रगतिशील नीतियो का उद्देश्य आर्थिक और सामाजिक विषमताओ को दूर कर परिवर्तन लाना होता है। इसलिए लोग सहसा इस प्रकार की नीतियो को स्वीकार नही करते। जैसाकि लाड ब्राइस न कहा है कि "लोक निर्णय से राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक प्रगति मे बाधा पहुचती है।"

**4 योग्य व्यक्तियो को हतोत्साहित करना**—जब विधान के क्षेत्र म व्यवस्थापिका की शक्तिया अन्तिम नही होती तो योग्य, अनुभवी एव लोक सेवाई लोग विधान सभा म जाना पसन्द नही करते। इसका परिणाम यह होता है कि केवल मध्यम दर्जे के व्यक्ति, जनोत्तेजक एव व्यवसायी राजनीतिज्ञ विधान मण्डलो मे प्रवेश पाते हैं। इससे विधान मण्डल और राष्ट्र दोनो को हानि होती है।

**5 राजनीतिक दलो के प्रभाव मे वृद्धि**—प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र म राजनीतिक दलो का प्रभाव कम होने के स्थान पर बढता है। जैसा कि एम ड्रोस (M Drose) ने कहा है कि "इसके द्वारा व्यवसायी राजनीतिक नताओ के बढने का अवसर मिलता है जो निरथक असन्तोष बढाकर और निषेधात्मक नीति का अनुसरण कर अपने नेतृत्व की रक्षा किया करते है।" सावजनिक विषयो पर जनमत जानने के लिए लोगो स जनमत सग्रह म भाग लेने के लिए बारम्बार कहा जाता है। यह

हो। अन्तर्राष्ट्रीय संधियो पर ऐच्छिक जनमत संग्रह की व्यवस्था अमरीकी राष्ट्रपति द्वारा की गयी संधियो के सीनेट द्वारा अनुसमथन को व्यवस्था से मिलती जुलती है।

स्विट्जरलैण्ड मे ऐच्छिक जनमत संग्रह की माग 30,000 स्विस मतदाता अथवा 8 कैंटन कर सकते है। परन्तु इस प्रकार की माग विधेयक अथवा अध्यादेश के पारित होने के 90 दिन के अन्दर ही की जा सकती है। जहा अनिवाय जनमत संग्रह मे स्विस मतदाताओ और कैन्टनो दोनो के बहुमत के अनुसमथन की आवश्यकता होती है वहा ऐच्छिक जनमत संग्रह मे केवल स्विस मतदाताओ का बहुमत के अनुसमथन की आवश्यकता होती है।

स्विस संघीय संविधान की धारा 6 (c) के अनुसार कैंटन संविधान म संशोधन के लिए जनमत संग्रह अनिवाय है। कुछ कैंटनो मे यह साधारण विधियो के लिए भी अनिवार्य है। कुछ कैंटनो मे यदि किसी मद पर व्यय की राशि निश्चित सीमा से अधिक है तो उस पर भी जनमत संग्रह अनिवाय है। उदाहरणत सोलर (Soleure) कैन्टन म यदि किसी मद पर व्यय की राशि 100,000 फ्रैंक्स स अधिक है तो उस पर जनमत संग्रह अनिवाय है। ग्लेरस, ओबवाल्डन, निडवाल्डन बाहरी रोड और भीतरी रोड जसे लैण्डसजिमिण्ड कैंटनो मे जनमत संग्रह की कोई व्यवस्था नही, क्योंकि लण्डसजिमिण्ड स्वय ही कानून निर्माण करने वाली सभा होती है।

3 आरम्भन (उपक्रम) (Initiative)—आरम्भन का अथ है "पहल करना" अर्थात् यह निर्वाचक मण्डल की एक निश्चित सख्या का वह अधिकार है जिसके प्रयोग द्वारा वह संविधान मे संशोधन अथवा अमुक प्रकार की विधि निर्माण के लिए प्रस्ताव पश कर सकती है। दूसरे शब्दो म, यह नागरिको की निश्चित सख्या के हाथो मे विधि निर्माण की प्रक्रिया का आरम्भ करने का अधिकार है। जैसाकि हैंस हूबर ने कहा है कि "आरम्भन मतदाताओ की एक निश्चित सख्या का ऐसा अधिकार है जिसके प्रयोग द्वारा किसी संवधानिक संशोधन किसी विधि अथवा किसी एक संवधानिक अथवा कानूनी अध्यादेश के प्रारूप को तैयार करने अथवा उस पर लाक मतदान की माग का प्रस्ताव पेश कर सकती।" जहा जनमत संग्रह निर्वाचक मण्डल का संघीय सभा द्वारा पारित संवधानिक संशोधनो अथवा विधियो अथवा अध्यादेशो को अस्वीकार करने का अधिकार प्रदान करता है वहा आरम्भन उन्हे वांछित विधियो एव संशोधनो के प्रस्तावो को पश करने का अधिकार दता है। इस तरह एक विधियो एव संशोधनो पर निषेधाधिकार है, दूसरा विधि निर्माण अथवा संशोधन करने का सकारात्मक अधिकार है। दोनो एक-दूसरे के पूरक हैं। जनमत संग्रह एक प्रकार का दान है जिससे अवांछित विधि निर्माण को रोका जा सकता है और

को अस्वीकार कर देते है। एमसो (Amso) ने ठीक लिखा है कि 'प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र "शक्ति और दायित्व का सम्बन्ध विच्छेद कर देता है।"

**10 सही लोकमत का अचूक सूचक नहीं**—जनमत संग्रह अथवा आरम्भन के माध्यम से अभिव्यक्त किया गया मत सदैव सही लोकमत की अभिव्यक्ति नहीं करता। हो सकता है कि यह मत लोगो के विश्वास का परिणाम न हो और वह केवल उनकी भावनाओं और मनोवेगो को ही अभिव्यक्त करता हो जिनके उभारने मे जनोत्तेजको और व्यावसायिक राजनीतिज्ञो ने महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाई हो। लोग प्राय जनोत्तेजको की रणनीति के शिकार हो जाते है। जनमत संग्रह मे मतदान करने वालो की संख्या अत्यधिक कम होती है। अत इसमे व्यक्त किया गया लोकमत लोगो के सही मत का अचूक सूचक नही होता।

**11 बड़े देशो के लिए अनुपयुक्त**—प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र केवल छोटे आकार वाले तथा थोडी जनसंख्या वाले देश मे भले ही सम्भव हो जाये परन्तु भारत रूस, चीन अथवा अमरीका जैसे बडे आकार वाले तथा अत्यधिक जनसंख्या वाले देशो मे यह असम्भव है। **प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र स्विटजरलैंड से बाहर केवल एक सनक है, वास्तविकता नहीं।**

**12 अत्यधिक खर्चीली प्रणाली**—प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र मे अत्यधिक धन खर्च किया जाता है क्योकि लोगो को बार बार मत अभिव्यक्त करने के लिए कहा जाता है। निधन जनता पर यह अनावश्यक बोझ होता है।

**13 चुनाव थकान**—बार-बार मत अभिव्यक्त करने के लिए कराए गये चुनाव से लोग प्राय तंग आ जाते है। यह "चुनाव थकान" अन्तत उनकी उदासीनता और लापरवाही का कारण बन जाती है।

## स्विटजरलैंड मे प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का कार्यकारी स्वरूप एव उसकी सफलता के कारण

## (Working of Direct Democracy in Switzerland and Reasons for its Success)

प्रत्यक्ष प्रजातान्त्रिक प्रणाली दोषरहित प्रणाली नही है। फिर भी जहां अन्य देशों मे, विशेषकर अमरीकी राज्यो मे, इसका प्रयोग असफल रहा है वहाँ स्विटजरलैण्ड मे इसका प्रयोग सफल रहा है। वहा यह प्रणाली आज भी विद्यमान है और इसका प्रयोग, जैसाकि कोडिंग ने कहा है, 'दिन प्रतिदिन बढता जा रहा है।" वहा के लोग इससे पूर्णत सन्तुष्ट है। वस्तुत स्विस धरती, स्विस चरित्र, स्विस परम्परायें, स्विस परिस्थितियां आदि तत्त्व इसके अनुकूल हैं। जैसा कि लार्ड ब्राइस ने कहा है कि "कुछ संस्थायें ऐसी होती हैं जो, पौधा की भांति, अपनी ही धरती और धूप-छाया मे फलती फूलती है।' स्विटजरलैण्ड का छोटा आकार,

विधियो की माग कर सकती है। जबकि अन्य कुछ म यह मख्या भिन्न भिन्न है। उदाहरणत वाद कैन्टन म सवैधानिक और साधारण दोनो प्रकार की विधियो के लिए 6,000 मतदाताओ की आवश्यकता होती है, जबकि बर्न कैन्टन म सवैधानिक आरम्भन के लिए 15,000 मतदाताओ और साधारण आरम्भन के लिए 12,000 मतदाताओ की आवश्यकता होती है।

## मूल्याकन अथवा गुण दोष
## (Evaluation or Merits Demerits)

प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के गुण दोषो को निम्न शीर्षको के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

A गुण (Merits)—प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र क मुख्य गुण निम्न है—

1 जन इच्छा जानने के साधन—जनमत सग्रह और आरम्भन जन इच्छा जानने के सर्वोत्तम साधन हैं। जैसाकि बोजोर ने कहा है कि "वे जन इच्छा को जानने के सर्वश्रेष्ठ साधन है, वे राजनीतिक वातावरण के श्रेष्ठ बैरोमीटर है।" लार्ड ब्राइस का मत है कि *"वे जनता की आत्मा मे प्रवेश करने के लिए वातायन खोल देते है।"* जहा जनमत सग्रह के माध्यम से मतदाता अवाछित विधियो को अस्वीकार कर उन्हे सविधि पुस्तक म स्थान लेने से रोक सकते है वहा आरम्भन के माध्यम से वे वाछित विधियो को उसम स्थान द सकते है।

2 विधायी त्रुटियो के उपचार—जनमत सग्रह और आरम्भन का गुण उनकी सम्भावित शक्ति म है। यह आवश्यक नहीं कि मतदाता इनका वास्तविक प्रयोग करके ही लाभ प्राप्त कर सकत है। इनके प्रयोग की सम्भावना भी व्यवस्थापिका को सतर्क रखती है। जब कभी व्यवस्थापिका जन इच्छा की उपेक्षा करती है अथवा उसकी इच्छा के प्रति उदासीन रहती है अथवा अपनी शक्ति का दुरुपयोग करती है अथवा दलीय या वर्गीय आधार पर कानूनो का निर्माण करती है तो मतदाता इन उपचारो का प्रयोग कर उन्हे सुधार सकते है। सक्षेप मे जनमत सग्रह और आरम्भन व्यवस्थापिका के कार्यों एव त्रुटियो की भला के उपचार है। स्विस नागरिक व्यवस्थापिका के "तीसरे सदन" के रूप म काय करत है।

3 प्रतिनिधियों की दासता से मुक्ति—जनमत सग्रह और आरम्भन नागरिको को उनके प्रतिनिधियो की दासता से छुटकारा दिलाते है। जहा प्रतिनिधात्मक शासन प्रणाली मे नागरिक चुनाव के बाद अपने प्रतिनिधियो के दास हो जाते है, वहा स्विट्जरलैण्ड म नागरिक सदा स्वतन्त्र रहते है। जैसाकि एण्ड्रे सिजफ्राइड न कहा है कि "प्रजातन्त्र प्रत्यक्ष रहता है और अपनी शक्ति प्रत्यायोजित करत समय स्विस लोग अपनी शक्ति नही त्यागते। व जनमत सग्रह के माध्यम से अतिम शब्द और लोक आरम्भन की प्रक्रिया के माध्यम से सम्भवत प्रथम शब्द कहने का अधिकार सदा अपने पास रखते है।"

प्रस्तुत नहीं करती। जैसाकि लावेल ने कहा है कि "उनकी रूढ़िवादिता प्रतिरोध करती है परन्तु दुराग्रह उत्पन्न नहीं करती"

स्विस नागरिक सार्वजनिक विषयों पर न पूर्वाग्रह से सोचते हैं न क्रान्तिकारी तरीके से। वे पूर्वाग्रह या रूढ़िवादिता के कारण प्रगति में बाधक नहीं बनते और न क्रान्ति के नाम पर राजनीतिक उथल-पुथल करते हैं। वे विषयों पर मध्य मार्गीय एवं व्यावहारिक दृष्टिकोण अपनाते हैं। उदाहरणतः आनुपातिक प्रतिनिधित्व की जिस प्रणाली को स्विस नागरिकों ने सन् 1900 और 1910 में दो बार अस्वीकार कर दिया था उसे ही उन्होंने 1918 में स्वीकार कर लिया। इसी तरह जिस अत्यधिक केन्द्रीकृत संविधान को उन्होंने 1872 में अस्वीकार कर दिया था उसे ही दो वर्ष बाद कुछ परिवर्तनों के साथ 1874 में स्वीकार कर लिया।

4 स्विस चरित्र एवं सहिष्णुता—राजनीतिक संस्थायें अन्ततः लोगों के चरित्र से ही पोषण पाती हैं। स्विटजरलैण्ड में ठीक यही हुआ है। स्विस चरित्र की शुद्धता और सहिष्णुता ही जनमत संग्रह और आरम्भन जैसी संस्थाओं की सफलता का आधार है। जैसाकि एम डब्बस ने कहा है कि, "वे स्वतन्त्र राष्ट्रीय एवं व्यावहारिक विचार वाले अच्छे नागरिक हैं।" वे न केवल शिक्षित हैं, अपितु व्यवहार कुशल, सहिष्णु, मितव्ययी और राजनीतिक दृष्टि से परिपक्व हैं। वे शान्त स्वभाव, कुशाग्र बुद्धि और उत्तेजना (आवेश) रहित हैं। वे कर्तव्य निष्ठ हैं, सामाजिकता और राष्ट्रीयता उनमें कूट कूट कर भरी हुई है। उन्हें अपने पड़ोसी की कठिनाइयों का अहसास है। वे भय, प्रलोभन और कपट से दूर हैं। वे शासकों का चयन किसी व्यक्ति या दल के प्रति अनुराग के आधार पर नहीं, प्रशासनिक योग्यता और कुशलता के आधार पर करते हैं।

5 प्रत्यक्ष एवं प्रतिनिधानात्मक तत्वों का मिश्रण—स्विटजरलैण्ड में प्रत्यक्ष एवं प्रतिनिधानात्मक तत्वों को मिलाया गया है। जहाँ लैण्डसजिमिण्ड कैंटनों में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का शुद्धतम रूप विद्यमान है, वहाँ बड़े कैंटनों और स्विस राज्य मण्डल में प्रतिनिधात्मक सिद्धान्त को अपनाया गया है। परन्तु प्रतिनिधात्मक संस्थाओं के बाद भी विधान के क्षेत्र में अंतिम सत्ता स्विस नागरिकों के हाथ में है।

6 जनमत संग्रह का अधिक प्रयोग—स्विस नागरिकों ने आरम्भन की तुलना में जनमत संग्रह का अधिक प्रयोग किया है। इसका अर्थ यह है कि स्विस नागरिक अपने विधायकों पर अविश्वास नहीं करते। वे उनका स्थान लेना नहीं चाहते। वे केवल उनकी भूलों को सुधारना चाहते हैं। दूसरी ओर, अमरीकी राज्यों के नागरिकों ने जनमत संग्रह के स्थान पर आरम्भन का अधिक प्रयोग किया है, जिसका अर्थ है कि वहाँ के नागरिक अपने विधेयकों पर अविश्वास करते हैं और उनका स्थान लेना चाहते हैं। यही कारण है कि अमरीका में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का प्रयोग असफल रहा है।

नागरिकों की विधि-निर्माण में भूमिका महत्वपूर्ण एवं निर्णायक होती है। अत विधियों की शक्ति और नैतिक मूल्य बढ जाता है। इससे उनकी अनुपालना स्वाभाविक हो जाती है क्योंकि नागरिक अपने आप को विधायक समझते है, अत वे कानूनों की उपेक्षा व उल्लघना नही करते।

**9 राजनीतिक स्थिरता**—जनमत सग्रह और आरम्भन के कारण राजनीतिक स्थिरता बनी रहती है, क्योंकि आवश्यक परिवर्तनो के लिए नागरिकों को आन्दोलन की नीति (क्राति अथवा उपद्रव) का सहारा नही लेना पडता। स्विस राष्ट्र मे शाति और व्यवस्था बने रहने का एक कारण यह भी है।

**10 गतिरोध की कम सम्भावना**—स्विस सघीय सभा के दोनो सदन समान शक्तियों का उपयोग करते हैं। इस पर भी उनमे गतिरोध की सम्भावना उत्पन्न नही होती क्योंकि दोनो सदन इस बात से भली भाति परिचित रहते है कि अन्तिम सत्ता स्विस नागरिकों के हाथो मे है, सघीय सभा के हाथो मे नही।

**11 स्वावलम्बन की भावना का विकास**—प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र स्विस नागरिकों मे स्वावलम्बन की भावना जाग्रत करता है। वे अपने आपको शासित करने तथा स्वय शासन करने योग्य समझते है। स्वावलम्बन की यह भावना उनमे सामुदायिक भावना का विकास करती है। यही स्विस राष्ट्र की सुदृढता, एकता और अखण्डता का प्रतीक है।

**12 विकल्प की कठिनाई**—स्विटजरलैण्ड मे प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के गुण दिखावटी नही वास्तविक है। यदि जनमत सग्रह और आरम्भन की सस्थाओं को समाप्त कर दिया जाय तो स्विस राजनीतिक सस्थाओं के वर्तमान सम्बन्धो को अर्थात् सघीय परिषद, सघीय सभा और सघीय न्यायाधिकरण के सम्बन्धो को बदलना होगा। इसके लिए स्विट्जरलैण्ड मे या तो ब्रिटिश ससदीय प्रणाली को अपनाना होगा अथवा अमरीकी अध्यक्षात्मक प्रणाली को अपनाना होगा। स्विस राजनीतिक सस्थाओं के सम्बन्धों मे इतना बडा परिवर्तन करना कोई सरल बात नही, क्योंकि इसके लिए लोक मतदान की आवश्यकता होगी और स्विस लोग अपनी सम्प्रभुता के साथ समझौता करने के लिये तैयार नही।

→ [redacted] **दोष (Demerits)**—उपर्युक्त गुणो के बाद भी प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र जनमत सग्रह और आरम्भन-आलोचकों की आलोचना का पात्र रहा है। सर मेरिस एमोस, क्रिस्टोफर ह्यूज, सर हेनरी मेन, लास्की फाइनर, एम डब्लस, एसमीन आदि लेखक इसके कटु आलोचक रहे हैं। सर मेरिस एमोस "जन निषेधाधिकार को एक बुराई की सजा देता है।" उसका कहना है कि "यह उत्तरदायित्वहीन सत्ता प्रदान करता है।" एसमीन का कहना है कि "प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का अर्थ है ज्ञान की अज्ञान के सम्मुख और उत्तरदायित्व की अनुत्तरदायित्व के समक्ष अपील।" फाइनर का मत है कि रूढिवादिता प्रगति मे बाधा पहुचाती है। उसका कहना है कि

20वीं शताब्दी मे भी राजतन्त्र की संस्था विद्यमान है और जर्मनी नाजीवाद के रूप मे सर्वसत्तावाद से पीडित रहा है वहा स्विटजरलैण्ड म आज भी कार्यपालिका शक्ति सात व्यक्तियो के हाथो म निहित है, स्विट्‌जरलैण्ड की ये परम्परायें प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र को सफल बनाने मे सहायक रही हैं।

**13 स्थानीय स्वशासित संस्थायें**—स्थानीय स्वशासित संस्थायें प्रजातन्त्र की सफलता के लिये आवश्यक होती है। स्विस नागरिक इन संस्थाओं के माध्यम से स्वय शासन करने के अभ्यस्त हो गये है। ये राजनीतिक प्रयोगशालायें उन्हे आवश्यक राजनीतिक प्रशिक्षण देती हैं, उनमे सामाजिक उत्तरदायित्व की भावना पैदा करती हैं और उनमे जागरूकता पैदा करती है। वहा स्थानीय स्वतन्त्रता और स्वशासन के भाव इतने अधिक है कि स्थानीय स्वाशासित संस्थायें राजसत्ता का आधार बन गई है, "पहले कम्यून फिर कैंटन और फिर राज्यमण्डल।"

**14 व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के प्रति अनुराग**—स्विट्‌जरलैण्ड म व्यक्ति की स्वतन्त्रता को अत्यधिक महत्व दिया जाता है। वहा विरोधी विचार का दमन नही किया जाता अपितु उसे सहन किया जाता है।

**15 स्वतन्त्र प्रेस**—प्रेस की स्वतन्त्रता, निष्पक्षता और निर्भयता प्रजातन्त्र की सफलता के लिए आवश्यक है। स्विटजरलैण्ड का यह सौभाग्य है कि वहा का प्रेस स्वतन्त्र, निष्पक्ष और निर्दलीय ही नही अपितु निर्भीक भी है। वह विशेष हितो का पोषक नही राष्ट्रीय हितो का पोषक है। उसकी रुचि सनसनी खबरे छापने म नही बल्कि नागरिको को सही सूचना देने एव उन्हे प्रशिक्षित करने मे है।

**16 व्यावसायिक राजनीतिज्ञो का अभाव**—स्विटजरलैण्ड मे जनोत्तेजक और व्यावसायिक राजनीतिज्ञो का अभाव है। जहा ब्रिटेन फ्रांस, अमरीका आदि देशो म लोग व्यवसाय के रूप म राजनीति को ग्रहण करते है वहा स्विटजरलैण्ड मे लोग प्रतिष्ठा और सामाजिक सेवा के लिए राजनीति म प्रवेश करते है। यही कारण है कि जहा अन्य देशो म राजनीति दलीय या वर्गीय स्वार्थ से प्रभावित है वहा स्विटजरलैण्ड मे यह जन कल्याण से प्रेरित है।

**17 सुदृढ एव सुसगठित दलों का अभाव**—सुदृढ एव सुसगठित राजनीतिक दल अप्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के पोषक होते है। स्विटजरलैण्ड का यह सौभाग्य है कि वहा दलो का आधार सुदृढ एव सुसगठित नही। वहा राजनीतिक सत्ता की प्राप्ति का आधार दलीय सदस्यता नही बल्कि प्रशासनिक कुशलता अनुभव और योग्यता है। वहाँ कार्यपालिका का निर्माण दलीय आधार पर नही होता बल्कि योग्यता और कुशलता के आधार पर होता है। अत वहा की राजनीति दल के दूषित प्रभावो से मुक्त है।

तत्व भी राजनीतिक दलो को बढावा देता है, क्योकि राजनीतिक दलो के नेता ही लोगो को इनमे भाग लेने के लिए प्रेरित करते हैं। इससे राजनीतिक प्रतियोगिता को बढावा मिलता है, दलीय भावनायें उत्तेजित होती है और असतुलित एव सिद्धान्तहीन दलो का आन्दोलन करने का अवसर मिलता है।

6 **नकारात्मक अभिव्यक्ति का प्रतीक**—जनमत सग्रह के माध्यम से प्राप्त किया गया जन सहयोग केवल नकारात्मक अभिव्यक्ति का प्रतीक है सकारात्मक अभिव्यक्ति का नही, क्योकि किसी विधेयक को लोगो के समक्ष प्रस्तुत करने से पूर्व उसमे उनका कोई सीधा सम्बन्ध नही होता। उस पर उन्हे विवाद करने उसकी अच्छाइयो को स्वीकार करने और बुराइयो को अस्वीकार करने का अवसर नही दिया जाता। उन्हे तो प्रस्तुत सशोधन अथवा विधेयक पर केवल "हा', (Yes) अथवा 'नही" (No) मे मत प्रकट करना होता है। वे इसमे सशोधन नही कर सकते।

7 **अनावश्यक देरी**—प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र मे विधियो को लागू करने मे अनावश्यक देरी हो जाती है जिससे उन उद्देश्यो को हानि पहुँचती है जिन्हे प्राप्त करने के लिए उन्हे निर्मित किया जाता है। जैसाकि सी एफ स्ट्रांग ने कहा है कि "कानूनो को कार्यान्वित करने मे इतनी देरी हो जाती है कि समाज उन लाभो से प्राय वचित रह जाता है जो वे प्रदान करना चाहते हैं अथवा वह बुराई स्थायी बनी रहती है जिसे वे दूर करना चाहते है।"

8 **विधि निर्माण के लिए विशेष ज्ञान की आवश्यकता**—आधुनिक समय मे विधि निर्माण एक अत्यधिक जटिल प्रक्रिया है। शासन की समस्यायें अत्यधिक पेचीदा और तकनीकी है। अत विधि निर्माण के लिए विशिष्ट ज्ञान की आवश्यकता होती है जिसका साधारण नागरिक के पास अभाव होता है। जब राजनीतिक एव प्रशासनिक दृष्टि से प्रशिक्षित व्यक्तियो के लिए भी विधेयक पर विवेकपूर्ण निर्णय लेना कठिन होता है तो साधारण नागरिक से, जो निरक्षर, अनभिज्ञ और उदासीन होता है तथा जिसके पास साधारण ज्ञान का भी अभाव होता है उससे शासन की नीतियो या सार्वजनिक विषयो पर विवेकपूर्ण निर्णय की अपेक्षा करना मिथ्या है। उदाहरणत किसी ग्वाले से इस विषय पर मत लेना तर्कसगत प्रतीत नही होता कि बैंको का राष्ट्रीयकरण किया जाय अथवा नही किया जाय, क्योकि इस विषय पर उसे कुछ ज्ञान नही होता।

9 **उत्तरदायित्वहीन सत्ता**—जनमत सग्रह नागरिकों को निषेधात्मक सत्ता तो प्रदान करता है परन्तु इस बात को सुनिश्चित नही करता कि उसका प्रयोग सही अथवा उत्तरदायित्वपूर्ण ढग से किया जायगा। सर मोरिस एमोस ने इसी आधार पर "लोक निषेधाधिकार को बुराई की सज्ञा दी है क्योकि वह लोगो के हाथो मे उत्तरदायित्वहीन सत्ता एकत्रित कर देता है, विशेषकर उस परिस्थिति मे जब लोग इसका प्रयोग विरोध अथवा बदले की भावना से करते है और किसी प्रमुख विधेयक

# 9

# राजनीतिक दल
## (Political Parties)

परिचय—प्रजातान्त्रिक राज्यो मे राजनीतिक दलो का अस्तित्व अनिवार्य है। प्रजातान्त्रिक सरकारो की कल्पना राजनीतिक दलो के बिना नही की जा सकती। किसी ने भी यह बताने का प्रयास नहा किया कि प्रतिनिधि सरकार राजनीतिक दलो के बिना किस प्रकार कार्य कर सकती है।

स्विट्जरलैण्ड एक प्रजातान्त्रिक देश है। वह प्रजातन्त्र का घर है और प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की प्रयोगशाला है। वहा जनमत सग्रह और आरम्भन की सस्थाओ के कारण सरकार को निरन्तर जनता के साथ सम्पर्क बनाये रखना पडता है। जन सम्पर्क बनाये रखने मे दलो की भूमिका सक्रिय और महत्वपूर्ण होती है। दल राष्ट्रीय प्रश्नो पर जनमत निर्माण करने मे सहायक होते है। धर्म भाषा और जाति की विविधताओ और समानुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली के कारण स्विटजरलैण्ड मे दलो की बहुतायत भी है और वे निर्वाचनो म सक्रिय भाग भी लेते है। इस पर भी स्विस राजनीतिक दल स्विस राजनीति पर उस प्रकार छाये नही रहते जिस प्रकार ब्रिटिश, फ्रेन्च, अमरीकी अथवा भारतीय राजनीतिक दल अपने अपने देश की राजनीति पर छाये रहते है। जैसाकि लार्ड ब्राइस ने कहा है कि "स्विटजरलैण्ड में राजनीतिक जीवन उत्साहपूर्ण है दलीय सगठन सुदृढ है और दलीय प्रभाव पर्याप्त है, फिर भी दलीय प्रतिद्वन्द्विता तुलनात्मक दृष्टि स कटुता से मुक्त है।"

### स्विस राजनीतिक दलों की विशिष्ट विशेषतायें
### (Peculiar features of the Swiss Political Parties)

स्विस राजनीतिक दलो की विशिष्ट विशेषतायें मुख्यत निम्न है—

1 प्राचीन इतिहास का अभाव—स्विस राजनीतिक दलो का इतिहास अत्यधिक प्राचीन नही। उनका विकास सन् 1830 म कैण्टनो की क्रान्तियो के साथ हुआ। प्रारम्भ मे केवल दो दल थे। एक अनुदारवादी दल था जो शासक वर्ग के विशेषाधिकारो को सुरक्षित रखना चाहता था। दूसरा उदार दल था जो शासक वर्ग के विशेषाधिकारों को समाप्त करना चाहता था। सन् 1830 की क्रान्ति ने

उसकी थोड़ी जनसंख्या, उसका शिक्षित कर्मठ एवं ईमानदार जन समूह, उसके नागरिकों की सद्चरित्रता और सहिष्णुता, व्यक्तिगत स्वतन्त्रता और व्यक्ति के व्यक्तित्व में उनका विश्वास, उनमें राष्ट्रीय एकता की भावनायें, जनोत्तेजकों के प्रति उनका उदासीन दृष्टिकोण, उनका मध्यमार्गीय, मध्यवर्गीय समाज, उनकी स्व-शासित संस्थाओं की परम्पराओं आदि तत्वों ने मिलकर प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र को सफल बनाने में सहयोग दिया है। स्विस लोग जन प्रभुता की अवधारणा से किसी प्रकार समझौता करना नहीं चाहते। वे इसे निरन्तर बनाये रखना चाहते हैं।

स्विट्जरलैण्ड में जनतान्त्रिक संस्थाओं की सफलता के लिए मुख्यतः निम्न कारण उत्तरदायी रहे हैं—

1 **जनप्रभुता को बनाये रखने की आकांक्षा**—स्विस लोग जनप्रभुता की अवधारणा के साथ किसी प्रकार का समझौता करना नहीं चाहते। वे इससे सन्तुष्ट हैं। वे इसे निरन्तर बनाये रखना चाहते हैं और इसमें किसी प्रकार का परिवर्तन नहीं चाहते। स्विस लोगों के लिए जनमत संग्रह और आरम्भन जनप्रभुता के वाहन हैं। इनके माध्यम से वे इनकी अनुभूति करते हैं, सार्वजनिक विषयों में सक्रिय भाग लेते हैं, अपने प्रतिनिधियों पर नियन्त्रण रखते हैं व्यवस्थापिका के कार्यों एवं त्रुटियों की भूलों को सुधारते हैं तथा अपने आपको एक जीवित समुदाय के रूप में जिन्दा रखते हैं। यही कारण है कि स्विटजरलैण्ड में कोई व्यक्ति वर्ग और दल इसमें परिवर्तन नहीं चाहता।

(2) **प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का निरन्तर प्रयोग**—स्विस लोगों ने जनमत संग्रह और आरम्भन का वास्तविक एवं खुलकर प्रयोग किया है। उदाहरणतः सन 1848 से 1960 के 112 वर्षों में संवैधानिक (अनिवार्य) जनमत संग्रह के 76 प्रस्ताव संघीय सभा द्वारा स्विस लोगों को पेश किये गये जिनमें से 51 प्रस्तावों को स्विस नागरिकों और कैन्टनों के बहुमत ने स्वीकार कर लिया और शेष को अस्वीकार कर दिया। इसी प्रकार सन 1874 से 1960 के काल में स्विस नागरिकों ने 45 बार आरम्भन का प्रयोग किया यद्यपि अन्ततः केवल 10 प्रस्तावों को ही स्वीकार किया गया। संघीय सभा ने 9 बार वैकल्पिक प्रस्ताव पेश किये जिनमें से केवल 6 को अन्ततः स्वीकार किया गया। जनमत संग्रह और आरम्भन के इतने अधिक प्रयोग को देख कर ही डॉ. ह्वीयर ने कहा है कि "जहां स्विस संविधान कठोर है वहां स्विस लोग लचीले हैं।"

3 **मध्यमार्गीय दृष्टिकोण**—प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के विरुद्ध एक आरोप यह लगाया जाता है कि लोग प्रायः रूढ़िवादी होते हैं और वे परिवर्तन में विश्वास नहीं करते। परन्तु स्विस नागरिक अपनी उदारता और परिवर्तनशीलता के कारण प्रसिद्ध हैं। निस्सन्देह वे रूढ़िवादी हैं, परन्तु उनकी रूढ़िवादिता प्रगति में बाधा

प्रतिवादी प्रतिक्रियावादी पार्टियां नहीं जो यथास्थिति को ज्यों का त्यों बनाये रखना चाहती है और न ही वहां ऐसी अतिवादी रेडिकल पार्टियां है जो यथास्थिति में मूल परिवर्तन की इच्छुक है।

6 'व्यक्ति पूजा' से मुक्त—स्विस राजनीति 'व्यक्ति पूजा' से मुक्त है। स्विस नागरिक राजनीति को "धन्धा" या "व्यवसाय" नहीं समझते बल्कि "सेवा" समझते है। स्विस मतदाता व्यावसायिक राजनीतिज्ञों, महत्वाकांक्षी नेताओं और जनोत्तेजकों को पसन्द नहीं करते। वे भावात्मक अपीलों और जोशीले भाषणों से प्रभावित नहीं होते। वे निर्वाचनों में उम्मीदवारों को पार्टी लेबलों या नेताओं के आधार पर नहीं चुनते बल्कि योग्यता, कुशलता, अनुभव, ईमानदारी और समाज सेवा के आधार पर चुनते हैं।

7 दलों के ढीले संगठन—(i) स्विटजरलैंड के राजनीतिक दलों के संगठन ब्रिटेन के राजनीतिक दलों के संगठन की भांति सुदृढ़, ठोस और सार्थक नहीं होते। उनके संगठन प्रायः ढीले और निरर्थक रहे हैं। उनमें कठोर अनुशासन का अभाव रहा है। इसका कारण यह है कि गृह और विदेश नीति के क्षेत्र में स्विस राष्ट्र के समक्ष पिछले 125 वर्षों से कोई ऐसे मुद्दे नहीं रहे जिन्होंने स्विस समाज को विभक्त किया हो अथवा भिन्न भिन्न समुदायों में कड़वाहट, रोष या उत्तेजना पैदा की हो। (ii) स्विटजरलैंड में ब्रिटेन अथवा अमरीका की भांति राष्ट्रव्यापी निर्वाचन नहीं होते। निर्वाचनों में उन्हें राष्ट्रीय स्तर पर किसी अमुक नेता को चुनने के लिए नहीं कहा जाता। (iii) स्विटजरलैंड में कोई "पार्टी सरकार" नहीं होती, सरकार का निर्माण पार्टी के आधार पर नहीं बल्कि योग्यता और कुशलता के आधार पर होता है, सरकार के पास पार्टी के सदस्यों में लाभ के पदों को वितरित करने का कोई भण्डार नहीं होता (iv) स्विस नागरिक ब्रिटिश नागरिकों की भांति राजनीति के खेल को खेल की भावना से अर्थात संघर्ष या प्रतिद्वन्द्विता की भावना से नहीं खेलते बल्कि 'व्यावहारिक भावना' से खेलते है। उनके लिए राजनीति 'खेल' नहीं व्यावहारिक विषय है। (v) नीति सम्बन्धी महत्त्वपूर्ण प्रश्नों का निर्णय अन्ततः स्विस नागरिक करते है, संघीय सभा अथवा संघीय परिषद नहीं करती।

8 विपक्ष का अभाव—स्वतन्त्र विश्व के देशों में विपक्ष को प्रजातन्त्र का रक्षक समझा जाता है। जितनी मात्रा में विपक्ष सुदृढ़ और शक्तिशाली होता है उतनी मात्रा में ही निरंकुश शासन का भय नहीं रहता 'प्रजातन्त्र का घर' कहलाने वाले स्विट्ज़रलण्ड में विपक्ष इस प्रकार की भूमिका नहीं निभाता। वस्तुतः स्विटजरलैण्ड में विपक्ष अनुपस्थित होता है। प्रथम, स्विटजरलैण्ड में सरकार का निर्माण पार्टी के आधार पर नहीं होता। अतः संघीय सभा में किसी पार्टी के बहुमत का कोई विशेष लाभ नहीं होता। दूसरे, समानुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली के कारण संघीय परिषद में तीन या चार पार्टियों का प्रतिनिधित्व

7 छोटा आकार एव थोडी जनसख्या—स्विटजरलैण्ड का आकार छोटा और जनसख्या थोडी है। इसके कारण स्विस लोग लैण्डजिमिण्ड, जनमत सग्रह और आरम्भन जैसी सस्थाओ का प्रयोग कर सकते है और शासन कार्यों मे प्रत्यक्ष भाग ले सकते है।

8 भौगोलिक स्थिति—स्विट्जरलैण्ड की भौगोलिक स्थिति प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की सफलता मे सहायक है। वह यूरोप के मध्य मे स्थित है। वह पर्वतो से घिरा हुआ है जिससे यहा के लोग अपने आपको सुरक्षित अनुभव करते हैं।

9 स्विस तटस्थता—स्विट्जरलैण्ड की विदेश नीति तटस्थता पर आधारित है। इसके कारण वह अतर्राष्ट्रीय राजनीति की उथल पुथल, सघर्ष और युद्ध आदि से अछूता रहा है। विदेशी सम्बन्ध उसे अधिक व्याकुल नही करते, अत वह अपना ध्यान आन्तरिक समस्याओ और राजनीतिक सस्थाओ के सफल कार्यान्वयन की ओर केन्द्रित करता है।

10 मध्य वर्गीय समाज—स्विस समाज मे आर्थिक विषमतायें नही पायी जाती। आर्थिक प्रश्न समाज को वर्गों मे विभाजित नहीं करते। अत्यधिक धन और अत्यधिक निधनता स्विस समाज मे कटुता, शोषण और सघर्ष को जन्म नही देती। स्विटजरलैण्ड मे मध्य वर्ग के लोग निवास करते है। जो अपने व्यवसायो मे रत है। यही कारण है कि उनका दृष्टिकोण व्यावहारिक और व्यावसायिक है।

11 विविधता मे एकता—स्विट्जरलैण्ड विविध भाषाओ, विविध सस्कृतियो, विविध धर्मों और विविध जातियो वाला देश है। फिर भी वहा न जातीय वैमनस्य है, न धार्मिक मतान्धता और न भाषाई कटुता। सभी एक दूसरे के प्रति सहिष्णुता का दृष्टिकोण अपनाते है और अपने आपको "स्विस" समझते है। कोई राजनीतिक सत्ता पर एकाधिकार जमाने की कोशिश नही करता। सभी विकेन्द्रीकृत सत्ता का समर्थन करते है। स्विस सविधान भी नागरिको मे कोई भिन्नता नही करता और सभी मुख्य भाषाओ और धर्मों को मान्यता देता है। यही कारण है कि स्विटजरलैण्ड मे विविधता मे अद्वितीय एकता पाई जाती है जो प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के सफल सचालन मे सहायक है।

12 प्रजातान्त्रिक एव गणतन्त्रात्मक परम्परायें—स्विट्जरलैण्ड मे प्रजातान्त्रिक एव गणतन्त्रात्मक परम्परायें प्राचीन समय से चली आ रही है। जैसाकि रैपड ने कहा है कि स्विट्जरलैण्ड मे "गणतन्त्र युगों से विद्यमान रहा है।" उस समय भी स्विटजरलैण्ड मे गणतन्त्रात्मक विचारधाराएँ विद्यमान थी जब यूरोप के अन्य देशो मे राजतन्त्र का बोल बाला था। वस्तुत स्विस परम्परा व्यक्ति विशेष के महत्व अथवा शक्तिशाली शासन से अनभिज्ञ एव अछूती रही है। जैसाकि हैन्स हूबर ने कहा है कि, "स्विस नागरिक के लिए राजतन्त्रात्मक ढग से सोचना असगत है। उसे शासक की शक्तियो और विशेषाधिकारो का कोई ज्ञान नही।" जहा ब्रिटेन मे

अतिवादी प्रतिक्रियावादी पार्टियां नहीं जो यथास्थिति को ज्यों का त्यों बनाये रखना चाहती है और न ही वहां ऐसी अतिवादी रेडिकल पार्टियां हैं जो यथास्थिति में मूल परिवर्तन की इच्छुक है।

6 व्यक्ति पूजा' से मुक्त —स्विस राजनीति 'व्यक्ति पूजा' से मुक्त है। स्विस नागरिक राजनीति को "धन्धा" या "व्यवसाय" नहीं समझते बल्कि "सेवा" समझते है। स्विस मतदाता व्यावसायिक राजनीतिज्ञों, महत्वाकांक्षी नेताओं और जनोत्तेजकों को पसन्द नहीं करते। वे भावात्मक अपीलों और जोशीले भाषणों से प्रभावित नहीं होते। वे निर्वाचनों में उम्मीदवारों को पार्टी लेबलों या नेताओं के आधार पर नहीं चुनते बल्कि योग्यता, कुशलता, अनुभव, ईमानदारी और समाज सेवा के आधार पर चुनते हैं।

7 दलों के ढीले संगठन—(i) स्विटजरलैण्ड के राजनीतिक दलों के संगठन ब्रिटेन के राजनीतिक दलों के संगठन की भांति सुदृढ, ठोस और सार्थक नहीं होते। उनके संगठन प्राय ढीले और निरर्थक रहे है। उनमे कठोर अनुशासन का अभाव रहा है। इसका कारण यह है कि गृह और विदेश नीति के क्षेत्र मे स्विस राष्ट्र के समक्ष पिछले 125 वर्षों से कोई ऐसे मुद्दे नहीं रहे जिन्होंने स्विस समाज को विभक्त किया हो अथवा भिन्न भिन्न समुदायों मे कडवाहट, रोष या उत्तेजना पैदा की हो। (ii) स्विटजरलैण्ड मे ब्रिटेन अथवा अमरीका की भांति राष्ट्रव्यापी निर्वाचन नहीं होते। निर्वाचनों मे उन्हें राष्ट्रीय स्तर पर किसी अमुक नेता को चुनने के लिए नहीं कहा जाता। (iii) स्विटजरलैंड मे कोई 'पार्टी सरकार" नहीं होती, सरकार का निर्माण पार्टी के आधार पर नहीं बल्कि योग्यता और कुशलता के आधार पर होता है, सरकार के पास पार्टी के सदस्यों मे लाभ के पदों को वितरित करने का कोई भण्डार नहीं होता (iv) स्विस नागरिक ब्रिटिश नागरिकों की भांति राजनीति के खेल को खेल की भावना म अर्थात संघर्ष या प्रतिद्वन्द्विता की भावना से नहीं खेलते बल्कि 'व्यावहारिक भावना' से खेलते है। उनके लिए राजनीति 'खेल' नहीं व्यावहारिक विषय है। (v) नीति सम्बन्धी महत्त्वपूर्ण प्रश्नों का निर्णय प्रायः स्विस नागरिक करते है, संघीय सभा अथवा संघीय परिषद नहीं करती।

8 विपक्ष का अभाव—स्वतन्त्र विश्व के देशो मे विपक्ष को प्रजातन्त्र का रक्षक समझा जाता है। जितनी मात्रा मे विपक्ष सुदृढ और शक्तिशाली होता है उतनी मात्रा मेव हां निरंकुश शासन का भय नहीं रहता 'प्रजातन्त्र का घर कहलाने वाले स्विटजरलैण्ड मे विपक्ष इस प्रकार की भूमिका नहीं निभाता। वस्तुत स्विटजरलैण्ड मे विपक्ष अनुपस्थित होता है। प्रथम, स्विटजरलैण्ड मे सरकार का निर्माण पार्टी के आधार पर नहीं होता। अत संघीय सभा मे किसी पार्टी के बहुमत का कोई विशेष लाभ नहीं होता। दूसरे, समानुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली के कारण संघीय परिषद मे तीन या चार पार्टियों का प्रतिनिधित्व

## समीक्षा प्रश्न

1 जनमत संग्रह और आरम्भन से आप क्या समझते हैं ? स्विस संविधान मे इनका प्रयोग किस प्रकार किया गया है ?

2 प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपकरणो की विवेचना कीजिए। इनके गुण दोषो का वर्णन कीजिए।

3 स्विटजरलैण्ड मे प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के प्रमुख लक्षणो का परीक्षण कीजिए।

4 स्विटजरलैण्ड मे प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की क्रियान्विति की व्याख्या कीजिए। यह कहा तक सफल हुआ है ?

5 "स्विट्जरलैण्ड जनतन्त्र का घर है'।' व्याख्या कीजिए।

6 'स्विटजरलैण्ड जनतन्त्र की प्रयोगशाला है।" इस कथन की व्याख्या कीजिए।

पर कटु आलोचना या घृणित प्रचार का अवसर मिलता है'वहा स्विटजरलैण्ड म विपक्ष को यह अवसर ही नही मिलता ।

2 सुस्पष्ट नीतियां—स्विटजरलैण्ड को घरेलू और विदेश नीतियां सुस्पष्ट है । उन पर राजनीतिक दलो के गम्भीर मतभेद नही पाये जात । उदाहरणत शासन के स्वरूप, बहुल कायपालिका, स्वतन्त्रता, गणतन्त्र, प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र मिश्रित अथव्यवस्था, तटस्थता आदि मुद्दो पर स्विस राजनीतिक दलो म कोई उग्र या गम्भीर मतभेद नही । इन प्रश्नो पर उनम आम सहमति पायी जाती है । दूसरे, स्विस समाज मे एक दूसरे के विरोधी आर्थिक वग नही । वहा न अत्यधिक धनवान और न अत्यधिक निधन लोग है । वहा मध्य वग की बहुतायत है जो अपनी आर्थिक और सामाजिक स्थिति से सन्तुष्ट है । इसीलिए स्विट्जरलैण्ड मे प्रतिप्रतिक्रियावादी अथवा अति रेडिकल (परिवतनवादी) विचारधारा का समथन करने वाले कोई राजनीतिक दल नही । स्विस समाज मे वग सघष नाम की कोई चीज नहीं । तीसरे, स्विस समाज मे धम, भाषा, जाति आदि की भिन्नतायें होने हुए भी स्विस लोगो मे मता धता नही पायी जाती उनमे धार्मिक सहिष्णुता की भावना पायी जाती है । स्विटजरलण्ड मे राजनीतिक दलो का निर्माण धम, भाषा या जाति क आधार पर नही किया गया बल्कि सामाजिक और आर्थिक समस्याओ के आधार पर किया गया है । चौथे, स्विस राजनीतिक दलो मे पारस्परिक मेलजोल की भावना पायी जाती है ।

3 स्विस नागरिको की विशिष्ट मनोवृत्ति—स्विस नागरिक स्वभाव स शान्त विवेकशील और व्यावहारिक प्राणी है । वे भावात्मक अपीलो, जोशील भाषणो, झूठे आश्वासनो, व्यावसायिक राजनीतिज्ञो और जनोत्तेजको से प्रभावित नही होते । स्विटजरलैण्ड मे ब्रिटेन अथवा अमरीका की भाति कोई राष्ट्रव्यापी चुनाव नही होते और न ही निर्वाचनो मे उन्ह ब्रिटेन अथवा अमरीका की भाति राष्ट्रीय नेताओ को चुनने के लिए कहा जाता है । स्विस नागरिक निर्वाचनो मे सघीय सभा के उम्मीदवारो को योग्यता कुशलता, ईमानदारी और अनुभव के आधार पर चुनते है दलीय आधार पर नहीं । स्विस नागरिको की यह मनोवृत्ति ही राजनीतिक दलो के जोश को ठण्डा कर देती है और उनकी भूमिका को गौण बना देती है ।

4 सन्तुष्ट अल्पसख्यक—स्विटजरलैण्ड म भाषा, धम, जाति आदि के आधार पर अनेक अल्पसख्यक वग पाये जाते है, परन्तु वे अपने आपको सन्तुष्ट पाते हैं असन्तुष्ट नही । जहा स्वतन्त्र विश्व के अनेक देशो में विशेषकर भारत म, अल्प सख्यको क हितो की दुहाई दी जाती है और कु [illegible] "पृथक कौम' की दुहाई देकर 'आत्मनिर्ण[illegible] न करने [illegible] मे इस प्रकार के कोई नारे सुनाई नही [illegible] प्र[illegible] कारण [illegible]

फलस्वरूप जब प्रमुख कैन्टनो मे उदारवादी पार्टी सत्ता म आ गई तो उसने 'पूर्ण सघ के निर्माण पर बल दिया। सन् 1848 का सविधान उदारवादी पार्टी के राजनीतिक आदर्शों की ही अभिव्यक्ति थी।

2 सविधानेत्तर विकास —अमरीका, भारत जसे स्वतन्त्र विश्व के देशो की भाति स्विटजरलैण्ड मे भी राजनीतिक दलो का विकास सविधान से पृथक हुआ है। स्विस सविधान सोवियत सघ के सविधान की भाति किसी एक राजनीतिक दल को मान्यता नही देता। जब 1919 मे स्विट्जरलैण्ड म समानुपातिक प्रतिनिधित्व की सूची प्रणाली को अपनाया गया तो सविधान ने राजनीतिक दलो को अप्रत्यक्ष रूप से मान्यता दे दी।

3 बहुदलीय व्यवस्था—स्विटजरलैण्ड मे ब्रिटेन अथवा अमरीका की भाति द्वि-दलीय व्यवस्था नही। वहा सोवियत सघ की भाति एकदलीय व्यवस्था भी नही। यहा फ्रास और भारत की भाति बहुदलीय व्यवस्था है। वस्तुत स्विट्जरलैण्ड की समानुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली ने अनेक दलो को जन्म दिया है। दूसरे स्विटजरलैण्ड मे भाषा, धम आदि की इतनी विभिन्नताये पाई जाती है कि वहा अनेक दलों का उदय होना स्वाभाविक है। इस पर भी अर्थात् दलो के घटने अथवा बढने से स्विस राज्य रूपी जहाज डगमगाता नही, स्विस सरकारें निबल या अस्थिर सिद्ध नही होती। जहा फ्रास मे बहुदलीय व्यवस्था ने मिश्रित सरकारो को जन्म दिया है जो स्वभाव से निबल और अस्थिर सिद्ध हुई है, वहाँ स्विस सघीय परिषद म सवदा तीन या चार दलो का प्रतिनिधित्व रहा है फिर भी सरकार, कायकाल की निश्चितता के कारण, निबल या अस्थिर सिद्ध नही हुई।

4 पारस्परिक सहयोग की भावना—स्विस राजनीतिक दलो म पारस्परिक कटुता, वैमनस्य और घणा की भावनायें नही पाई जातीं। उनमे पारस्परिक सहयोग, सम्पक और सह अस्तित्व की भावनायें पाई जाती है। इसका मूल कारण यह है कि स्विस राजनीतिक दलो को भाषा या धम के आधार पर सगठित नही किया गया बल्कि आर्थिक और सामाजिक मुद्दो के आधार पर सगठित किया गया है। वे समस्याओ पर राष्ट्रीय दृष्टिकोण अपनाते हैं, सकीर्ण दृष्टिकोण नही अपनाते। यही कारण है कि कुछ लेखक स्विस दलीय व्यवस्था को बहुदलीय व्यवस्था कहने के स्थान पर निदलीय व्यवस्था कहना पसन्द करते है।

5 बुनियादी मुद्दो पर उग्र भिन्नताओ का अभाव—स्विस राजनीतिक दलो मे राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक व्यवस्था के मूल सिद्धान्तो पर कोई उग्र मतभेद नही पाये जाते। शासन की रूप रेखा, गणतन्त्रवाद, प्रजातन्त्र, धम निरपेक्षता, तटस्थता, मिश्रित अर्थव्यवस्था आदि विषयो पर उनम आम सहमति पाई जाती है। स्विस समाज प्रतिवादी आर्थिक वर्गों म विभक्त नही। वहा न अत्यधिक धनाढ्य वग है न अत्यधिक निधन वग है वहा आर्थिक दृष्टि से तुष्ट मध्य वग की बहुतायत है जो स्वभाव मे शान्ति प्रिय होता है। स्विटजरलैण्ड म ऐसी

उत्साहपूर्ण है, पार्टी सगठन सुदृढ है, पार्टी प्रभाव पर्याप्त है फिर भी पार्टी गतिविधि मन्द है और पार्टी प्रतिद्वन्द्विता तुलनात्मक दृष्टि से कडवाहट से मुक्त है।"

## स्विट्जरलैण्ड के मुख्य राजनीतिक दल
## (Main Political Parties of Switzerland)

स्विटजरलैण्ड के राजनीतिक दलो का सक्षिप्त विवेचन निम्न प्रकार से किया जा सकता है—

1 उदार दल—इसका वर्तमान नाम उदार लोकतान्त्रिक दल (Liberal Democratic Party) है। यह सबसे प्राचीन राजनीतिक दल है। इसका निर्माण सन 1815 मे सामन्तवादी व्यवस्था के विरोध मे बुद्धिजीवियो श्रमिकों और किसानो ने मिलकर किया था। सन 1890 के बाद इसके प्रभाव का निरन्तर ह्रास हुआ है। अब यह अपनी मौत की घडिया गिन रहा है। फिर भी स्विस राजनीतिक जीवन के इतिहास मे एक समय ऐसा रहा है जब यह स्विस राष्ट्र के भाग्य का निर्माता था। स्विस राष्ट्र को इसकी सबसे बडी देन सन 1848 का सविधान है, सन् 1874 के सवैधानिक सशोधन मे भी इसकी भूमिका महत्वपूर्ण थी। रेडिकल दल के साथ मिलकर सन 1890 तक इसने स्विस सरकार का गठन किया था।

उदार लोकतान्त्रिक दल सघवाद और परम्परागत उदारवाद (यथेच्छाचारिता) का समर्थक रहा है। जर्चर ने इसकी विचारधारा को इन शब्दो मे व्यक्त किया है "उदार लोकतान्त्रिक दल उस उदारवादी राजनीतिक सिद्धान्त का समर्थक है जो मैन्चेस्टर विचारधारा की अर्थव्यवस्था, नैतिक और सास्कृतिक स्वतन्त्रता एव गणतन्त्रीय राजनीतिक सस्थाओ मे विश्वास रखती है।" जिनेवा वोद, नौएशातल आदि कैन्टनो के प्रोटेस्टेन्टो, उच्च बुर्जुआ, साहूकारो, प्रोफेसरो आदि के वशज ही इसका समर्थन करते है।

2 रेडिकल (उग्र) दल—इसका पूरा नाम रेडिकल डेमोक्रेटिक पार्टी (Radical Democratic Party) है। यह स्विटजरलण्ड के प्रमुख राजनीतिक दलो मे से एक है। उदारवादी दल की तरह यह भी स्विटजरलण्ड का एक पुराना दल है परन्तु जहा उदारवादी दल का प्रभाव सन 1890 के बाद निरन्तर क्षीण होता रहा है, वहा रेडिकल दल ने अपने प्रभाव को निरन्तर बनाये रखा है। वर्तमान समय मे इसका व्यापक प्रभाव है और सघीय सभा तथा सघीय परिषद मे इसे पर्याप्त प्रतिनिधित्व प्राप्त होता है।

रेडिकल दल का उदय उदार दल के वाम पक्ष के रूप मे हुआ था। सन 1832 मे रेडिकल समूह उदार दल से पृथक् हो गया और उसने अपना एक पृथक् दल बना लिया। स्विट्जरलैण्ड मे यह एक दल है जिसका सगठन सुदृढ और शक्तिशाली है तथा एक कैन्टन को छोडकर अन्य सभी कैन्टनो मे इसका पुनाधिर

होता है। तीसरे, सरकार की नीतियां किसी एक पार्टी के राजनीतिक दर्शन को अभिव्यक्त नहीं करती, बल्कि सामूहिक अर्थात् राष्ट्रीय दृष्टिकोण को अभिव्यक्त करती हैं। अतः स्विटजरलैण्ड में किसी अमुक नीति की सफलता। अथवा असफलता का श्रेय या दोष किसी एक पार्टी को प्राप्त नहीं होता।

9 स्थानीकृत—स्विस राजनीतिक दल राष्ट्रीयकृत नहीं स्थानीयकृत हैं। स्विट्जरलैण्ड में कोई ऐसा राष्ट्र व्यापी दल नहीं जो इस बात का दावा कर सके कि उसकी प्रत्येक कैंटन और प्रत्येक कम्यून में पार्टी शाखा है। स्विट्जरलैण्ड में संघीय सभा के सदस्यों का निर्वाचन राष्ट्रीय मुद्दों को लेकर नहीं होता, बल्कि स्थान विशेष के मुद्दों को लेकर होता है। स्विस नागरिक अपने आपको कैंटन या कम्यून के साथ जितना सम्बद्ध समझता है उतना संघ के साथ सम्बद्ध नहीं समझता। जैसाकि रपर्ड ने भी लिखा है कि 'केन्द्रीकृत प्रवृत्तियों के बावजूद स्विस राजनीतिक जीवन एक संघीय तथ्य होने के स्थान पर एक कैन्टोनल तथ्य है।"

## स्विस राजनीतिक दलों की गौण भूमिका
## (Inferior Role of Swiss Political Parties)

स्विस राजनीतिक दलों की दुर्बल और न्यून स्थिति है। वे राजनीति और प्रशासन में उस भूमिका को नहीं निभा सकते जो ब्रिटिश अथवा अमरीकी दल अपने देश की राजनीति और प्रशासन में निभाते हैं। इसका मूल कारण यह है कि, जैसाकि लार्ड ब्राइस ने कहा है, "कार्यपालिका क्षेत्र में सदन (संघीय सभा) मन्त्रियों को पदच्युत नहीं कर सकता और विधायी क्षेत्र में सदनों का निर्णय अन्तिम नहीं होता, क्योंकि वह शक्ति लोगों के पास है।"

स्विस राजनीतिक दलों के गौण महत्त्व अथवा दुर्बल स्थिति के लिए मुख्यतः निम्न कारण उत्तरदायी हैं—

1 पार्टी सरकार का अभाव—स्विट्जरलैण्ड में सरकार (कार्यपालिका) का निर्माण पार्टी के आधार पर नहीं होता जिस प्रकार कि ब्रिटेन अथवा अमरीका में सरकार का निर्माण पार्टी के आधार पर होता है। क्योंकि कोई पार्टी सरकार नहीं होती, अतः पार्टी सदस्यों को वितरित करने के लिए कोई लाभ के पद नहीं होते। स्विटजरलैण्ड में संघीय सभा में किसी दल के बहुमत अथवा निर्वाचनों में विपक्ष के किसी प्रमुख नेता की पराजय 'उल्लास' या 'आनन्द' के विषय नहीं होते जैसे कि ब्रिटेन अथवा अमरीका में होते हैं। दूसरे, स्विस सरकार प्रायः मिश्रित सरकार होती है। समानुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली के कारण स्विस कार्यपालिका में तीन चार पार्टियों का प्रतिनिधित्व होता है। तीसरे, स्विस सरकार की नीतियाँ राष्ट्रीय दृष्टिकोण पर आधारित होती हैं। वे किसी पार्टी के राजनीतिक दर्शन को प्रतिबिम्बित नहीं करतीं। स्विट्जरलैण्ड में किसी सार्वजनिक कार्य की सफलता या विफलता का श्रेय अथवा दोष किसी पार्टी को नहीं मिलता। जिस प्रकार ब्रिटेन, अमरीका या भारत में विपक्ष से सत्तारूढ़ दल को समाज विरोधी नीतियों के आधार

होता है। तीसरे, सरकार की नीतिया किसी एक पार्टी के राजनीतिक दशन को अभिव्यक्त नही करती, बल्कि सामूहिक अर्थात राष्ट्रीय दृष्टिकोण को अभिव्यक्त करती है। अत स्विट्जरलैण्ड मे किसी अमुक नीति की समफता। अथवा असफलता का श्रेय या दोष किसी एक पार्टी को प्राप्त नही होता।

9 स्थानीकृत—स्विस राजनीतिक दल राष्ट्रीयकृत नही स्थानीयकृत है। स्विटजरलैण्ड में कोई ऐसा राष्ट्र व्यापी दल नहीं जो इस बात का दावा कर सके कि उसकी प्रत्येक कैंटन और प्रत्येक कम्यून म पार्टी शाखा है। स्विटजरलण्ड मे सघीय सभा के सदस्यो का निर्वाचन राष्ट्रीय मुद्दो को लेकर नही होता, बल्कि स्थान विशेष के मुद्दों को लेकर होता है। स्विस नागरिक अपने आपको कैंटन या कम्यून के साथ जितना सम्बद्ध समझता है उतना सघ के साथ सम्बद्ध नही समझता। जैसाकि रैपड ने भी लिखा है कि "केन्द्रीकृत प्रवृत्तियो के बावजूद स्विस राजनीतिक जीवन एक सघीय तथ्य होने के स्थान पर एक कन्टोनल तथ्य है।"

## स्विस राजनीतिक दलो की गौण भूमिका
## (Inferior Role of Swiss Political Parties)

स्विस राजनीतिक दलो की दुर्बल और न्यून स्थिति है। वे राजनीति और प्रशासन मे उस भूमिका को नही निभा सकते जो ब्रिटिश अथवा अमरीकी दल अपने देश की राजनीति और प्रशासन मे निभाते है। इसका मूल कारण यह है कि, जैसाकि लार्ड ब्राइस ने कहा है *"कार्यपालिका क्षेत्र मे सदन (सघीय सभा) मन्त्रियों को पदच्युत नहीं कर सकता और विधायी क्षेत्र मे सदनो का निर्णय अन्तिम नहीं होता, क्योंकि वह शक्ति लोगों के पास है।"*

स्विस राजनीतिक दलो के गौण महत्त्व अथवा दुर्बल स्थिति के लिए मुख्यत निम्न कारण उत्तरदायी है—

1 पार्टी सरकार का अभाव—स्विट्जरलैण्ड मे सरकार (कार्यपालिका) का निर्माण पार्टी के आधार पर नही होता जिस प्रकार कि ब्रिटेन अथवा अमरीका मे सरकार का निर्माण पार्टी के आधार पर होता है। क्योकि कोई पार्टी सरकार नही होती, अत पार्टी सदस्यो को वितरित करने के लिए कोई लाभ के पद नही होते। स्विट्जरलैण्ड मे सघीय सभा म किसी दल के बहुमत अथवा निर्वाचनो मे विपक्ष के किसी प्रमुख नेता की पराजय 'उल्लास' या 'आनन्द' के विषय नही होते जैसे कि ब्रिटेन अथवा अमरीका मे होते है। दूसरे, स्विस सरकार प्राय मिश्रित [illegible] होती है। समानुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली के कारण स्विस कार्यपालिका मे तीन चार पार्टियो का प्रतिनिधित्व होता है। तीसरे, स्विस [illegible] की [illegible] राष्ट्रीय दृष्टिकोण पर आधारित होती है। वे किसी पार्टी के राजनीतिक दशन को प्रतिबिम्बित नही करती। स्विटजरलैण्ड म किसी [illegible] की [illegible] विफलता का श्रेय अथवा दोष किसी पार्टी को नही [illegible]। [illegible] अमरीका या भारत म विपक्ष स [illegible] का [illegible] [illegible]

संघीय सभा और संघीय परिषद में पर्याप्त प्रतिनिधित्व मिल जाता है जिससे वे सदा आपसे संतुष्ट रहते हैं। किसी राजनीतिक दल को अल्पसंख्यकों के हितों की सुरक्षा के नाम पर किसी अमुक पार्टी के विरुद्ध घृणित प्रचार करने का अवसर नहीं मिलता जैसाकि भारत में कुछ राजनीतिक दल दूसरे राजनीतिक दलों को बदनाम करने के लिए अल्पसंख्यकों के हितों की सुरक्षा की दुहाई देते हैं।

5 लोक प्रभुता—स्विस नागरिक न केवल सिद्धान्ततः बल्कि व्यवहार में भी सम्प्रभु है। वे अपनी "निर्द्वन्द्व और प्रत्यक्ष प्रभुता" का प्रयोग करते हैं और शासन की कार्यवाही में प्रत्यक्ष क्रियाशील भाग लेते हैं। जहां अन्य प्रजातान्त्रिक देशों में नागरिक निर्वाचन के बाद अपने प्रतिनिधियों के दास हो जाते हैं वहां स्विस नागरिक निर्वाचनों के बाद भी सम्प्रभु बने रहते हैं। जनमत संग्रह और आरम्भन के माध्यम से वे अपने विधायकों के आचरण की त्रुटियों एवं त्रुटियों का दूर करते हैं। विधान के क्षेत्र में भी अंतिम शक्ति संघीय सभा के पास नहीं स्विस नागरिकों के पास है अर्थात् विधान के क्षेत्र में जनमत संग्रह के माध्यम से अन्तिम शब्द और आरम्भन के माध्यम से प्रथम शब्द कहने का अधिकार सर्वदा स्विस नागरिकों के पास होता है। संक्षेप में, "स्विटजरलैंड में नीति सम्बन्धी महत्वपूर्ण प्रश्नों का अंतिम निर्णय स्विस जनता करती है संघीय सभा, संघीय परिषद अथवा कोई दल नहीं करता।"

6 दलों के ढीले संगठन—स्विटजरलैण्ड के राजनीतिक दलों के संगठन ब्रिटेन के राजनीतिक दलों के संगठन की भांति सुदृढ़ नहीं। उनके संगठन प्रायः ढीले रहे हैं। उनमें कठोर अनुशासन का अभाव रहा है। स्विटजरलैण्ड में कोई ऐसा राजनीतिक दल नहीं जो राष्ट्रव्यापी प्रभाव का दावा कर सके। वस्तुतः किसी राजनीतिक दल की सभी कैंटनों और कम्यूनों में शाखाएँ नहीं। स्विटजरलैण्ड में राष्ट्रव्यापी प्रभाव रखने वाले कोई नेता नहीं। स्विटजरलैण्ड में ब्रिटेन या भारत की भांति राष्ट्रव्यापी निर्वाचन नहीं होते। अतः उन्हें निर्वाचनों में किसी अमुक नेता को चुनने के लिए नहीं कहा जाता। प्रभावशाली नेतृत्व के अभाव में प्रभावशाली दल नहीं होते।

7 धन का न्यून प्रभाव—स्विस निर्वाचनों में धन का अपव्यय नहीं किया जाता। वस्तुतः स्विस पार्टियां निर्वाचनों में धन के व्यय को लाभकारी नहीं समझती क्योंकि संघीय सभा में बहुमत प्राप्त करने के बाद भी सरकार का निर्माण पार्टी के आधार पर नहीं होता। इसके अतिरिक्त पार्टी सदस्यों को लाभ पहुँचाने के लिए किसी पार्टी के पास वितरण के लिए लाभकारी पद नहीं होते। संक्षेप में, स्विस राजनीतिक पार्टियों के पास धन का कोई कोष नहीं होता। अतः वे किसी विशिष्ट सार्वजनिक कार्य के लिए ही धन व्यय करना पसन्द करती हैं।

संक्षेप में, जैसाकि लार्ड ब्राइस ने कहा है, "स्विटजरलैण्ड में पार्टी जीवन

मात्रा मे प्रभाव है, कैंटन सरकारो म भी इसे पर्याप्त प्रतिनिधित्व प्राप्त है। यह आधुनिक स्विटजरलैण्ड का निर्माता है। स्विटजरलैण्ड की सभी सस्थायें या तो इस पार्टी की देन है अथवा वे प्राचीन शासनो की अवशेष है। उदाहरणत सन 1848 के सविधान निर्माण म इसने उदार दल का साथ दिया सन् 1874 के सवैधानिक सशोधन म इसने प्रमुख भूमिका निभाई। सन 1919 की समानुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली इसने शासन काल म अपनायी गयी थी। श्री के आर बम्बाल ने ठीक कहा है कि "यदि उदारवादी दल को इस बात का श्रेय दिया जाय कि उसने आधुनिक स्विटजरलैण्ड की नीव डाली तो उग्र लोकतान्त्रिक दल को यह श्रेय मिलेगा कि उसी के अथक परिश्रम के फलस्वरूप स्विटजरलैंड का आधुनिक विकासमय स्वरूप बन सका है।"

इसका नामकरण रेडिकल है और इस शब्द से उग्रवाद की अभिव्यक्ति होती है परन्तु रेडिकल दल न उग्रवादी है और न उग्रवादी नीतियों और साधनो का समथन करता है। रेडिकल पार्टी गैर कैथोलिका का एक मध्यमार्गी दल है। यह कैथोलिका और समाजवादियो के बीच का रास्ता अपनाता है। यह न तो कैथोलिका के प्रति अनुदारवाद का समर्थन करता ह और न समाजवादियो के प्रति प्रगतिवाद का। यह चच तथा अन्य सभी प्रकार के पितृसत्तात्मक (Paternalistic) अभिकरणो के निर्देशन एव नियन्त्रण से व्यक्ति की मुक्ति चाहता है। दूसरे यह व्यक्ति के मूल अधिकारो विशेषकर वैयक्तिक स्वतन्त्रताओ आर्थिक स्वतन्त्रताओ विशेषकर सपत्ति के अधिकार और धार्मिक स्वतन्त्रताओ का समथक है, परन्तु सामाजिक सुरक्षा के लिए यह राज्य के हस्तक्षेप को स्वीकार करता है अर्थात समाज को अति व्यक्तिवाद और औद्योगीकरण के अभिशापो से बचाने के लिए और आर्थिक कायक्रम को पूरा करने के लिए यह राज्य के हस्तक्षेप को वाछनीय मानता है। इस तरह सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी कानूनो के सम्बन्ध मे यह केन्द्रीय (मध्य मार्गी) दृष्टिकोण अपनाता है। तीसरे, यह सुदृढ एव प्रजातान्त्रिक राज्यमण्डल का समथन करता है परन्तु कैंटनो के अधिकारो के अतिक्रमण का विरोधी है। चौथे, यह प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के और अधिक विस्तार का समथन करता है। यह सवैधानिक आरम्भन की व्यवस्था के साथ विधायी आरम्भन का भी समथन करता है। इसकी मध्यमार्गी नीतियो के कारण मध्य वर्ग इसके समथन का मूल स्तम्भ रहा। स्विटजरलैण्ड के प्रमुख शिल्पियो, लेखको, वकीलो, राजनेताओ, दार्शनिको आदि का सम्बन्ध इसी दल स रहा है। उदारवादियो स मिलकर इस बौद्धिक और व्यावसायिक जीवन पर यह प्राय छाया रहा है।

3 समाजवादी लोकतान्त्रिक दल—यह स्विट्जरलण्ड के प्रमुख राजनीतिक दलो मे एक है। इसका उदय सन् 1890 म एक रेडिकल दल के अतिवादी रूप म हुआ था। रेडिकल दल के अतिवादी सदस्यो (वामपथी सदस्यो) ने मिलकर इसका गठन किया था। यह एक सुसगठित और सुदृढ दल है। सभी कैंटनो म इसकी

संगठनों का समर्थन करने लग गया है। अपने समर्थन के आधार को व्यापक बनाने के उद्देश्य से पार्टी ने 'ईसाई सोशल अनुदारवादी दल' (The Christian Social Conservative Party) के नाम को ग्रहण कर लिया है।

5 कृषक दल—इसका पूरा नाम 'कृषक मजदूर मध्यवर्गीय दल' (Farmers, Workers and Middle Class Party) है। इसका उदय सन् 1918 में रेडिकल लोकतांत्रिक दल के विभाजन के फलस्वरूप हुआ था। यह स्विट्जरलैण्ड के छोटे दलों में सबसे प्रमुख दल है। यह कृषकों, मजदूरों और मध्य वर्गों के हितों का समर्थन करता है और इन्हीं से समर्थन प्राप्त करता है। यह विशेषकर कृषकों की स्थिति के सुधार के पक्ष में है। यह रेडिकल लोकतांत्रिक दल से अधिक अनुदारवादी है। यद्यपि पार्टी सिद्धान्ततः राज्य के हस्तक्षेप को स्वीकार नहीं करती फिर भी वह राज्य की उन नीतियों और कार्यक्रमों का समर्थन करती है जिनका उद्देश्य कृषकों को लाभ पहुँचाना होता है। पार्टी कृषकों को सरकारी सहायता, आयात पर भारी कर, वस्तुओं के मूल्य निर्धारण उत्पादन में वृद्धि सम्बन्धी नीतियों आदि का समर्थन करती है। आर्थिक प्रश्नों पर पार्टी का दृष्टिकोण व्यावहारिक है। पार्टी राष्ट्रीय सुरक्षा और केन्द्रीयकरण का समर्थन करती है।

6 स्वतन्त्रों का मंच—इसे स्वतन्त्र दल (Landesring) भी कहते हैं। यह स्विटजरलैण्ड का एक छोटा दल है। इसे संगठित करने का मुख्य श्रेय हर दुतवीलर (Herr Duttweeler) को है। स्विटजरलैण्ड में यह कैथोलिक दल की तरह, एक विपक्षी दल की भूमिका निभाता है। यद्यपि इसका प्रभाव बहुत कम है फिर भी यह व्यापारियों द्वारा अपने उद्देश्यों को पूरा कर लेता है। जैसाकि केडिंग ने कहा है कि "स्वतन्त्र दल व्यापारियों द्वारा वास्तविक राजनीतिक शक्ति की कमी को पूरा कर लेता है।" इसका मुख्य उद्देश्य उपभोक्ताओं के हितों की रक्षा करना तथा देश के आर्थिक जीवन में राजकीय हस्तक्षेप का विरोध करना है। यह अधिकारियों को समय समय पर उपभोक्ताओं के हितों के प्रति जागरूक करता रहता है। अतः निम्न मध्यम श्रेणी या मध्यम श्रेणी के लोग इसका समर्थन करते हैं।

7 अन्य छोटे छोटे दल—स्विटजरलैण्ड में अन्य अनेक छोटे छोटे दल भी हैं। इनमें प्रमुख हैं साम्यवादी दल, श्रमिक दल, राष्ट्रीय मोर्चा, यंग कंजरवेटिव, तथा स्विटजरलैण्ड, राष्ट्रीय लीग, कृषक लीग आदि। परन्तु इन दलों का स्विस राजनीतिक जीवन पर कोई प्रभाव नहीं। ये अत्यधिक न्यून दल हैं।

## समीक्षा प्रश्न

1 स्विस राजनीतिक दलों की विशेषताओं का वर्णन कीजिए।

2 स्विस राजनीतिक दलों की निर्बल स्थिति के क्या कारण हैं?

सोवियत सघ एक बहुत ही ठण्डा देश है। इसका 80% भाग शीतोष्ण क्षेत्र मे है, 16% भाग आर्कटिक्टीय अर्थात् बर्फ से ढका हुआ है, केवल 4% भाग ही उष्ण अर्थात् गरम है। सोवियत सघ म ऐसे स्थान है जहाँ शीतकाल मे तापमान 50°C और ग्रीष्म काल मे 50°C तक चला जाता है। सोवियत सघ पर्वतो, नदियों और झीलो का देश है। यूरोप की सबसे लम्बी और अधिक पानी वाली नदी वोल्गा (Volga) इसके क्षेत्र मे बहती है, विश्व की सबसे गहरी झील—बाइकाल झील (Lake Baikal) इसके क्षेत्र मे है, विश्व की सबस बडी झील, लदोगो (Ladogo) भी इसके क्षेत्र मे ही है।

सोवियत सघ मे खनिज पदार्थ भी प्रचुर मात्रा म पाये जाते हैं विशेषकर लोहा, सिक्का निकल, ताम्बा, जिक, मैंगनीज की मात्रा अत्यधिक है। जल शक्ति, मिट्टी का तेल, प्राकृतिक गैस, कोयला आदि भी अत्यधिक मात्रा मे पाया जाता है। ज्ञात कोयले का 55% भाग सोवियत सघ म ही उपलब्ध है।

लोग सामाजिक एव राजनीतिक विचार—जनसख्या की दृष्टि से सोवियत सघ विश्व का तीसरा बडा देश है। सन् 1979 की जनगणना के अनुसार इसकी जनसख्या 25 57 करोड है। सोवियत सघ म पुरुषो की तुलना मे महिलाओ की सख्या अधिक है, पुरुषो और महिलाओ का अनुपात 46 54 है। सोवियत सघ के लोग अधिकाशत आय जाति की स्लाव शाखा के वशज है। सोवियत सघ मे 108 जातियो और उपजातियो के लोग निवास करत है। इसमे कई ऐसी जातिया है, जिनके लोगो की सख्या करोडो मे है जसाकि रूसी, उक्राइनी, उज्बक और कुछ ऐसे भी जनगण है जिनके लोगो की सख्या कवल हजारो मे है, जैसाकि ऐवेन्क चुक्ची, एस्कीमो आदि। सोवियत सघ म 100 से अधिक भाषायें बोली जाती है। जाति और भाषा की भिन्नताओ के बाद भी सोवियत सघ विश्व का एक सुसगठित देश है। सोवियत राजनीतिक आर्थिक सामाजिक और कुछ मात्रा तक सास्कृतिक क्षेत्रो मे समाजवादी सिद्धान्तो के अनुसरण ने ही इस एकता को उत्पन्न किया है।

सोवियत सघ का अर्थ व्यवस्था नियोजित और राज्य द्वारा निर्देशित एव नियन्त्रित है। सोवियत सघ मे उत्पादन के सभी साधनो पर राज्य अर्थात समाज का स्वामित्व है। भूमि, उसके खनिज द्रव्य जल साधन और वन एव मात्र राज्य की सम्पत्ति है। सोवियत व्यवस्था मुद्रास्फाति (Inflation) से मुक्त है। नागरिको के लिए काम का अधिकार सुनिश्चित है। उन्ह बेरोजगारी की समस्या उत्पीडित नहीं करती। वहा श्रम शोषण से मुक्त है। वहा श्रम को सामाजिक सम्पदा का तथा व्यक्ति के कल्याण मे वृद्धि का स्रोत समझा जाता है। वहा श्रम और उपभोग की मात्रा "हर किसी से योग्यतानुसार, हर किसी को कार्यानुसार" के सिद्धान्त द्वारा निर्धारित होती है कम्युनिस्ट समाज क लक्ष्य की पूर्ति के बाद इसे "हर

# सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ का संविधान

मास्को की स्थापना की थी। उस समय इसे मास्कोवी (Muscovy) कहते थे। यह नगर (राज्य) विदेशी आक्रमणों से इसलिए बचा रहा कि इसके चारों ओर रियाजान, स्मोलेंस्क और नोवगोरोद नाम के राज्य थे। शीघ्र ही मास्कोवी व्यापार का केन्द्र बन गया। रूसी जातियां इसमें संगठित होने लगीं। मास्को के ग्रैण्ड ड्यूक ने मंगोल शासन को समाप्त किया और छोटे-छोटे रूसी राज्यों का एकीकरण किया।

मास्को का ग्रैण्ड ड्यूक बोयारसकाया ड्रूमा (Boyarskaya Duma—बोयारों अर्थात् जागीरदारों की परिषद अथवा संसद) की सहायता से शासन का संचालन करता था। इस परिषद में बोयारस (जागीरदारों) के अतिरिक्त जमींदार और राजकुमार भी होते थे जो इसके वंशानुगत सदस्य होते थे। जब यह परिषद ड्यूक के निर्णयों में बाधा प्रस्तुत करने लगी तो ड्यूक ने इसे समाप्त कर दिया और रूसी क्षेत्र पर अपना एकछत्र शासन स्थापित कर लिया। सन् 1547 में इवान चतुर्थ (Ivan IV) ने विधिवत रूप से जार (Tsar) की उपाधि ग्रहण कर ली। जार रूस का निरंकुश शासक बन गया और वह निरपेक्ष रूप से शासन करने लगा।

सत्तरहवीं (17वीं) शताब्दी में उक्रेन के रूसी राज्य में मिल जाने से जार की शक्ति और क्षेत्र का अत्यधिक विस्तार हो गया। पीटर I ने राज्य के शासन को सुचारु रूप से चलाने के लिए बोयारसकाया ड्रूमा के स्थान पर व सीनेटरों की एक सीनेट की स्थापना की। देश को गुबरनियास प्रान्तों (Gubernias Provinces) में विभक्त किया गया, मन्त्रालयों को मण्डलों (Collegium) का रूप दिया गया। इस तरह विदेशी मामलों, करों, खनिज पदार्थों आदि विषयों से सम्बन्धित पृथक्-पृथक् मण्डल स्थापित किये गये। पीटर ने "सम्राट" (Emperor) की उपाधि ग्रहण कर ली। रूसी राज्य अब "साम्राज्य" में बदल गया। क्रान्ति के समय तक रूस में जार का निरंकुश, प्रतिक्रियावादी शासन बना रहा। क्रान्ति के समय रूस पर जार निकोलस द्वितीय (Tsar Nicholas II) का शासन था। क्रान्ति द्वारा रोमानोव वंश का तीन सदी लम्बा शासन समाप्त कर दिया गया।

2 सामाजिक संरचना एवं विद्रोह—आरम्भ से ही रूसी समाज में मुख्यतः दो वर्ग थे कुलीन और किसान तथा दस्तकार अथवा जमींदार और कृषकदास। जहां समाज का कुलीन वर्ग अत्यधिक धनाढ्य वर्ग था वहां किसान और दस्तकार वर्ग अत्यधिक निर्धन वर्ग था। दोनों के हितों में किसी प्रकार का मेल नहीं था। परिणामस्वरूप रूस में निरन्तर विद्रोह होते रहे। दिसम्बरियों (Decembrists) के नेतृत्व में 1825 का कुलीन वर्ग का विद्रोह अत्यधिक प्रसिद्ध विद्रोह रहा है। इस विद्रोह का दमन तो कर दिया गया परन्तु इसकी यह भविष्यवाणी सही सिद्ध हुई कि "चिनगारी ज्वाला सुलगायेगी" (The Spark will kindle a flame)।

रूस में 19वीं शताब्दी में औद्योगीकरण से एक नया वर्ग—औद्योगिक मजदूर

# सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ
# का संविधान

क्रान्ति का नेतृत्व मजदूर वर्ग की पार्टी अर्थात् मार्क्सवादी पार्टी को सौंप देना चाहते थे, वहां मन्शेविक उसका नेतृत्व बुर्जुआ वर्ग को सौंप देना चाहते थे।

5 सन् 1905–1907 की पहली रूसी क्रान्ति—याचिका, खूनी इतवार और घोषणा पत्र—बोल्शेविक पार्टी का कार्यक्रम मुख्यतः दो बातों पर आधारित था। मजदूरों और किसानों की मित्रता तथा सशस्त्र विद्रोह, उनके नारे थे "निरंकुशता का नाश" और "लोकतान्त्रिक गणराज्य"। सन् 1904 के रूस जापान युद्ध ने जहां रूसियों का नैतिक दृष्टि से पतन किया था, वहां मजदूरों और किसानों की दशा को पहले से भी खराब बना दिया। परिणाम स्वरूप सारे देश में अशान्ति और उत्तेजना बढ़ने लगी। 9 जनवरी, 1905 को जब मजदूरों का शान्तिपूर्ण जुलूस जार को अपनी आवश्यकताओं के सम्बन्ध में एक याचिका पेश करने के लिए शिशिर प्रासाद के सामने वाले चौक पर पहुंचा तो जार की घुड़सवार फौजों ने उसका स्वागत गोलियों, तलवारों और कोड़ों से किया। तब से 9 जनवरी का दिन 'खूनी इतवार' के नाम से जाना जाता है। इसी दिन मजदूरों ने संकल्प लिया कि "जो उसने हमारे साथ किया है, हम उसके साथ वैसा ही करेंगे।" जार के इस दुष्कृत्य के खिलाफ देश भर में हड़तालों का तांता लग गया। फरवरी 1905 में पोटेमकिन (Potemkin) नाम के युद्धपोत के सैनिकों ने तो सशस्त्र बगावत कर दी। इन हड़तालों ने एक नये प्रकार के संगठन—मजदूर प्रतिनिधियों की सोवियत (Soviet of Workers Deputies) को जन्म दिया। सर्वप्रथम इवानोवो वोज्नेसेन्स्क (Ivanovo Voznesensk) के हड़ताली नेताओं ने मिखाईल फ्रुंजे और याकोव स्वेदलोव ने—मजदूर प्रतिनिधियों की प्रथम सोवियत की स्थापना की थी।

देश में हड़तालों का तांता निरन्तर बढ़ते रहने से जार भयभीत हो गया और उसने कुछ रियायतें देकर क्रान्ति के विकास को रोकने का प्रयास किया। परिणामस्वरूप अक्टूबर 17 1905 को जार ने एक घोषणा-पत्र प्रकाशित किया। इसमें ही जार ने एक निर्वाचित विधान मण्डल—राज्य दूमा (The State Duma) की स्थापना, भाषण और सभा की स्वतन्त्रता आदि का वचन दिया। बोल्शेविकों ने इसे भी जार की चाल बताया और उसने जनता से जन विरोधी दूमा का बहिष्कार करने और प्रदर्शनों तथा राजनीतिक हड़तालों को और भी व्यापकता प्रदान करने के लिए आग्रह किया। परिणामस्वरूप दिसम्बर, 1905 में सशस्त्र विप्लव खड़ा हो गया और मास्को के मजदूरों ने नौ दिन तक वीरतापूर्वक संग्राम किया परन्तु जार की सेनायें इसका दमन करने में सफल हो गयीं। सन् 1905–1907 की क्रान्ति अपने उद्देश्य में विफल रही। इस पर भी उसने क्रान्तिकारियों को क्रान्तिकारी संघर्ष का बहुमूल्य अनुभव प्रदान कर दिया। जैसाकि लेनिन ने कहा है कि '1905 के पूर्वाभ्यास के बिना 1917 की क्रान्तियां—बुर्जुआ फरवरी क्रान्ति और महान् क्रान्ति—असम्भव होती।"

# 1

# ऐतिहासिक पृष्ठभूमि
## (The Historical Background)

सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ (The Union of Soviet Socialist Republics) को लघु रूप में सोवियत संघ (The Soviet Union) और रूस (Russia) के नाम से जाना जाता है। परन्तु जहाँ 'सोवियत संघ' से सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ की पूर्ण अभिव्यक्ति हो जाती है वहाँ 'रूस' से उसकी पूर्ण अभिव्यक्ति नहीं होती। इसका मूल कारण यह है कि वर्तमान समय में सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ में 15 गणराज्य शामिल हैं और रूसी सोवियत संघात्मक समाजवादी गणराज्य उनमें से एक गणराज्य है। सन् 1918 के संविधान के अन्तर्गत इसे रूसी सोवियत संघीय समाजवादी गणराज्य कहा जाता था। वर्तमान समय में यह सोवियत संघ की एक महत्वपूर्ण इकाई है फिर भी इसे 'सोवियत संघ' के नाम से ही जानना चाहिए 'रूस' के नाम से नहीं। कानूनी दृष्टि से सोवियत संघ के सभी एकक (गणराज्य) समान हैं।

**भौगोलिक स्थिति भूमि एवं सीमा—**क्षेत्र की दृष्टि से सोवियत संघ विश्व का सबसे बड़ा क्षेत्र है। इसका भूखण्ड विश्व के कुल भूखण्ड का 1/6 भाग है। यह संयुक्त राज्य अमरीका से ढाई गुना, भारत से आठ गुना, जापान से साठ गुना और ग्रेट ब्रिटेन से सौ गुना है। इसके भूखण्ड का 1/2 भाग यूरोप में और 1/3 भाग एशिया में होने के कारण इसे एक यूरोपीय और एशियाई दोनों ही प्रकार का देश माना जाता है। इसकी सीमा रेखायें बाल्टिक महासागर से प्रशान्त महासागर तक तथा श्वेत सागर एवं उत्तरी ध्रुव महासागर से कैस्पियन सागर एवं काला सागर तक फैली हुई है। इसके उत्तर में उत्तरी ध्रुव महासागर, पश्चिम में पोलैण्ड, चैकोस्लोवाकिया तथा रूमानिया है, दक्षिण में चीन, मंगोलिया और अफगानिस्तान हैं, पूर्व में प्रशान्त महासागर है। उत्तर से दक्षिण तक इसकी दूरी 5000 और पश्चिम से पूर्व तक 1000 किलोमीटर है। इसका भूखण्ड एक ठोस भूखण्ड है। इसके विविध भागों को एक-दूसरे से पृथक करने के लिए कोई प्राकृतिक बाधायें, जैसाकि पर्वतों की श्रृंखला, नहीं। सोवियत संघ 2/3 भाग तटवर्ती है।

पूंजीवादियों और जमींदारों के हितों का ही प्रतिनिधित्व करती है।" परिणाम स्वरूप बोल्शेविकों के नेतृत्व में 4 जुलाई, 1917 को "सारी सत्ता सोवियतों को" के नारे के तहत लोगों ने पेत्रोग्राद में एक विशाल प्रदर्शन किया। लेनिन को पुनः एक बार फिर पत्रोग्राद के निकट रज्लीव झील के किनारे एक निर्जन जगह अज्ञातवास करना पड़ा। स्मोल्नी (Smolny) नामक संस्था से (महिलाओं का महाविद्यालय) लेनिन के नेतृत्व में 24 अक्टूबर 1917 को सशस्त्र विप्लव शुरू हो गया। विप्लवियों के अग्रणी थे बोल्शेविक लाल गार्ड। विप्लवियों ने रेल स्टेशनों डाक तथा तारघरों और सरकारी इमारतों (राज्य बैंक आदि) और शिशिर प्रासाद पर, जहां अस्थायी सरकार ने पनाह ले रखी थी, कब्जा कर लिया। 25 अक्टूबर (नये पचांग के अनुसार 7 नवम्बर) तक सशस्त्र विप्लव की विजय हो चुकी थी। इस तरह रूस में सर्वहारा क्रान्ति सफल हुई और रूस में मजदूरों और किसानों के पहले समाजवादी राज्य की स्थापना की गयी।

सर्वहारा वर्ग की क्रांति की सफलता के बाद 25 अक्टूबर, 1917 को सोवियतों की दूसरी अखिल रूसी कांग्रेस (Second All Russia Congress of Soviets) ने सारी सत्ता अपने हाथों में ले ली। कांग्रेस ने जिन आज्ञप्तियों (Decrees) को जारी किया उनमें प्रमुख निम्न हैं—

(a) शान्ति से सम्बन्धित आज्ञप्ति (Decree on Peace)—कांग्रेस की यह पहली आज्ञप्ति थी। इसमें सोवियत सरकार ने सभी युद्धरत राष्ट्रों की जनता और सरकारों के आगे बिना समामेलन और बिना हरजानों के विश्वव्यापी, जनवादी शांति संधि के लिए अविलम्ब वार्ता शुरू करने का प्रस्ताव रखा था। इस आज्ञप्ति में सभी राष्ट्रों और जातियों के आत्मनिर्णय का और अपनी नीति का आप निर्धारित करने का उल्लेख भी किया था।

(b) भूमि से सम्बन्धित आज्ञप्ति (Decree on Land)—इसने भूमि पर जमींदारों के स्वामित्व को समाप्त कर दिया। सारी भूमि और उसके सभी साधनों, वन और जल स्रोतों का राष्ट्रीयकरण कर दिया गया। दूसरे शब्दों में, आज्ञप्ति ने जमींदारों की सारी जमीन और मठों तथा शाही परिवार की जमीन को बिना मुआवजा जनता को हस्तान्तरित कर दिया। जमीन पर निजी स्वामित्व समाप्त कर दिया गया और सारी जमीन को राष्ट्रीयकृत कर दिया गया अर्थात् वह सारी जनता की सम्पत्ति बन गयी।

(c) कांग्रेस ने लेनिन की अध्यक्षता में एक सरकार—जन कमिसार परिषद—की स्थापना भी की।

## सोवियत शासन व्यवस्था के अध्ययन का महत्त्व

### (Importance of the study of Soviet Government)

सोवियत शासन व्यवस्था के अध्ययन के महत्त्व को अग्रलिखित शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

किसी से योग्यतानुसार, हर किसी को आवश्यकतानुसार" के सिद्धान्त पर निर्धारित किया जाएगा।

सामाजिक सुरक्षा, वृद्धावस्था पेन्शन, स्वास्थ्य रक्षा और शिक्षा के क्षेत्र मे भी सोवियत सघ अग्रणी है। सरकारी आकडो के अनुसार सोवियत सघ मे 99 7% से भी अधिक लोग शिक्षित है। सोवियत सघ म शिक्षा नि शुल्क, अनिवार्य और राज्य द्वारा निर्यान्त्रत है।

सोवियत सघ मे धम (चर्च) को राज्य से पृथक कर दिया गया है। मार्क्स-वादी लेनिनवादी विचारधारा जिस पर सोवियत सघ आधारित है, धम को स्वीकार ही नही करती। इस पर भी सोवियत सघ मे धार्मिक स्वतन्त्रता है। सोवियत सघ मे मुख्यत ईसाई इस्लाम, बौद्ध, और यहूदी धम के अनुयायी पाये जाते हैं।

विचारधारा की दृष्टि से सोवियत सघ मार्क्सवाद-लेनिनवाद के सिद्धान्तो पर आधारित राज्य है। यह जहा मार्क्स के द्वन्द्वात्मक भौतिकवाद, वग-सघष, अतिरिक्त मूल्य के सिद्धान्त, क्रान्ति और अन्तत राज्य के लोप होन के सिद्धान्तो मे विश्वास करता है, वहा यह लेनिन के पार्टी के सिद्धान्तो आदि मे भी विश्वास करता है। वतमान समय मे सोवियत सघ विकसित समाजवादी समाज की स्थिति मे पहुँच गया है, जिसका उद्देश्य वगहीन कम्युनिस्ट समाज की स्थापना करना है। सोवियत सघ बन्धु समाजवादी राज्यो की वैज्ञानिक एव तकनीकी क्षेत्रो मे सहायता भी करता है। वह समाजवादी देशो का नेतृत्व करना चाहता है।

शक्ति और महत्त्व की दृष्टि से सोवियत सघ विश्व की महाशक्तियो मे एक है। केवल सोवियत सघ ही दूसरी महाशक्ति अर्थात् सयुक्त राज्य अमरीका को चुनौती देने की स्थिति मे है। सोवियत सघ सयुक्त राष्ट्र की सुरक्षा परिषद के स्थायी सदस्यो म एक है। वह वारसा राष्ट्रों का नेता है।

## क्रान्ति से पूर्व रूस की स्थिति

## (Condition of Russia before the Revolution)

क्रान्ति से पूव रूस की स्थिति को निम्न शीषको के अन्तगत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 रूसी राज्य का विकास—रूसी राज्य का विकास रूस की प्रमुख जातिया-रूसी, बलोरूसी उक्राइनी और उजबेक जातिया—ने ही किया है जो स्वय प्राय जाति की स्लाव शाखा के वशज है। रूसी क्षेत्र म ई पू आठवी शताब्दी म उरारतू (Urartu) नामक राज्य का उदाहरण मिलता है। परन्तु नवी शताब्दी म कीव एक प्रसिद्ध और सगठित रूसी राज्य था। कीव इसकी राजधानी थी। तेरहवी शताब्दी मे कीव पुन छोटे-छोटे राज्यो मे विघटित हो गया। इसके कारण रूस विदेशी आक्रमणो का शिकार होन लगा और उस पर मगोल तारतार का शासन स्थापित हो गया जो आगामी 200 वष तक रहा।

रूसी जातिया ने 13वीं शताब्दी म सोवियत सघ की वतमान राज्य

नागरिक अपने श्रम द्वारा सम्पत्ति को अर्जित कर सकते है, परन्तु व किराये, ब्याज अथवा लाभ द्वारा अनुपार्जित आय द्वारा सम्पत्ति प्राप्त नही कर सकते।

3 **आर्थिक और सामाजिक प्रजातन्त्र पर आधारित शासन**—सोवियत शासन व्यवस्था विश्व की पहली शासन व्यवस्था है, जो समानता के सामान्य सिद्धान्त को राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक एव सास्कृतिक जीवन के सभी क्षेत्रों मे लागू करती है, जो आर्थिक और सामाजिक स्वतन्त्रता के अभाव म राजनीतिक स्वतन्त्रता को मिथ्या समझती है और जो राजनीतिक स्वतन्त्रता को वास्तविक बनाने के लिए आर्थिक और सामाजिक प्रजातन्त्र (स्वतन्त्रता) को सुनिश्चित करती है। काम पाने, विश्राम और आराम पाने, भरण-पोषण पाने, स्वास्थ्य रक्षा, आवास पाने, शिक्षा पाने, सांस्कृतिक उपलब्धियों के उपयोग करने के जिन अधिकारो का सोवियत नागरिक वास्तव म उपयोग करता है वे स्वतन्त्र विश्व के विकसित और विकासशील दोनो प्रकार के देशो के नागरिक के लिए केवल स्वप्न मात्र है।

4 **अद्वितीय शासन व्यवस्था**—सोवियत शासन व्यवस्था का अध्ययन इस लिये विशेष महत्त्व रखता है कि वह एक अद्वितीय शासन व्यवस्था है। स्वतन्त्र विश्व के किसी देश के साथ वह मेल नही खाती। वह न पूर्णत ससदात्मक शासन प्रणाली है और न पूर्णत अध्यक्षात्मक। वह अपने आप मे एक पृथक, अनूठी और विचित्र प्रणाली है। प्रथम, सोवियत सघ म स्वतन्त्र विश्व के देशो की भांति सविधान तो है परन्तु वहा सविधानवाद, मर्यादित शासन, कानून के शासन का अभाव है। स्वतन्त्र विश्व के देशो की भांति सोवियत न्यायालय सविधान की सर्वोच्चता की रक्षा नही करती और न ही न्यायालय सविधान की व्याख्या करती है। सोवियत सघ म ये दोनो कार्य सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम करती है। दूसरे, सोवियत नागरिको के पास "अधिकार पत्र" तो है परन्तु उसकी रक्षा के लिए उनके पास भारतीय नागरिको की भांति सवधानिक उपचारो का कोई अधिकार नही। तीसरे, सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत सिद्धान्तत राजसत्ता की सर्वोच्च निकाय है और शासन के अन्य सभी अग उसके प्रति उत्तरदायी है परन्तु व्यवहार म उसकी सारी शक्तियो का उपयोग प्रेसीडियम करती है। सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन अत्यधिक अल्पकाल के लिए होते है। सर्वोच्च सोवियत की कार्यवाही प्राय निर्जीव होती है क्योकि वहाँ विरोध' या 'न' जसी कोई चीज नही होती। चौथे, सोवियत सघ मे एक प्रधान मन्त्री तो होता है परन्तु वह अपनी मन्त्रिपरिषद का निर्माता, पोषणकर्ता और सहारकर्ता नही होता। सिद्धान्तत मन्त्रिपरिषद सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है परन्तु व्यवहार मे उसने कभी किसी मन्त्रिपरिषद को अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा पदच्युत नहीं किया। दूसरी ओर सर्वोच्च सोवियत का कार्यकाल निश्चित है, कोई प्रधान मन्त्री

का जन्म होना शुरू हो गया था, परन्तु अधिकांश रूसी जनता अब भी कृषि पर ही निर्भर करती थी। मिल मालिक मजदूरों की दशा सुधारने के लिए उनके वेतन में वृद्धि करने के लिए तैयार नहीं थे। परिणामस्वरूप उद्योगों में हड़तालें आम घटनायें बन गयी थी, असन्तोष बढ़ता गया और उन्नीसवीं शताब्दी के अन्त में चिंगारी ज्वाला बननी शुरू हो गयी। मास्को के निकट ओरीखावो ज़्यवो (Orekhovo Zuyevo) की 1885 की हड़ताल इसका प्रमुख उदाहरण है।

3 गुप्त सोसाइटियां एवं क्रान्तिकारी गतिविधियां—किसानों और मेहनतकश लोगों की बिगड़ती हुई दशा ने रूस के अन्दर व बाहर गुप्त सोसाइटियों को जन्म दिया। इनकी स्थापना प्रगतिशील बुद्धिजीवियों द्वारा की गयी थी, जो न केवल क्रान्तिकारी थे बल्कि जो मेहनतकश लोगों से हमदर्दी भी रखते थे और उनकी दशा भी सुधारना चाहते थे। नरोदनया वोल्या (Narodnaya Volya People's Will) नाम की गुप्त सोसाइटी के सदस्यों ने ही 1, मार्च 1881 को जार अलेक्जण्डर द्वितीय की हत्या की थी।

4 बोल्शेविक पार्टी का उदय—ब्लादीमीर इलीच उलियानाव (Vladimir Ilyich Ulyanov Lenin) की पहल कदमी पर सन 1895 में सेन्ट पीटसबर्ग में मजदूर वर्ग की मुक्ति के लिए संघर्ष करने वाली एक लीग की स्थापना की गयी। परन्तु लेनिन को शीघ्र ही बन्दी बनाकर साइबेरिया में निर्वासित कर दिया गया। सेन्ट पीटसबर्ग की संघर्ष लीग रूस का पहला राजनीतिक संगठन था। इसने ही वैज्ञानिक समाज को मजदूर आन्दोलन के साथ संयुक्त किया, मजदूरों की आर्थिक मांगों के लिए संघर्ष को जारशाही और पूंजीवादी शोषण के खिलाफ राजनीतिक संघर्ष से जोड़ा। इसने समय पाकर मार्क्सवादी पार्टी का रूप ग्रहण कर लिया।

सेन्ट पीटसबर्ग की लेनिनी संघर्ष लीग की पहलकदमी पर रूस की समाजवादी लोकतान्त्रिक संगठनों की पहली कांग्रेस 1898 में मीन्स्क नगर में हुई जिसने रूसी समाजवादी लोकतान्त्रिक मजदूर पार्टी को जन्म दिया। कांग्रेस की ओर से एक घोषणा पत्र जारी किया गया, जिसमें पार्टी ने खुले तौर पर घोषित किया कि रूसी सर्वहारा का लक्ष्य स्वेच्छाचारी शासन का तख्ता उलटना है ताकि समाजवाद की पूरी विजय तक पूंजीवाद के विरुद्ध संघर्ष को और भी अधिक आज के साथ चलाया जा सके।

अगस्त 1903 में रूसी समाजवादी लोकतान्त्रिक मजदूर पार्टी की दूसरी कांग्रेस गुप्त रूप में विदेश (पहले ब्रसल्स और फिर लन्दन) में हुई। पार्टी संगठन और नेतृत्व के प्रश्नों पर बोल्शेविकों और मेन्शेविकों में विभक्त हो गयी। जहां बोल्शेविक मार्क्सवाद में वर्ग संघर्ष शान्ति और सर्वहारा वर्ग के अधिनायकवाद, पूंजीवाद के क्रान्तिकारी विध्वंस में विश्वास करते थे वहां मेन्शेविक मार्क्सवाद का शान्तिपूर्ण ढंग पर उसमें संशोधन के इच्छुक थे। इसके अतिरिक्त वास्तविक

गया है तथा जो उसके आधार पर कार्य करता है। सोवियत संघ में यह सिद्धान्त सर्वत्र व्याप्त है, सोवियत संघीय व्यवस्था, सोवियतों की व्यवस्था, सोवियत अर्थ व्यवस्था, सोवियत सांस्कृतिक व्यवस्था, सोवियत दलीय व्यवस्था सभी में यह सिद्धान्त व्याप्त है।

8 **विश्व की एक महाशक्ति**—वर्तमान समय में सोवियत संघ विश्व की एक महान शक्ति है। उसकी नीतियां विश्व राजनीति को प्रभावित करती हैं। शान्ति, युद्ध मानव जाति की सुरक्षा के प्रश्न उसके नेताओं की सूझबूझ पर निर्भर करते हैं। वह एक सभ्यता और संस्कृति का अर्थात समाजवादी सभ्यता और संस्कृति का प्रतिनिधित्व और नेतृत्व करता है। सोवियत संघ ने समाजवादी व्यवस्था के अन्तर्गत और कम्युनिस्ट पार्टी के नेतृत्व में उद्योग, विज्ञान, प्रौद्योगिकी अन्तरिक्ष आदि क्षेत्रों में आश्चर्यचकित प्रगति की है। पार्टी ने 60–65 वर्षों के अल्पकाल में एक कृषि प्रधान देश को एक उद्योग प्रधान देश में बदल दिया है, निर्धनता, शोषण और बेरोजगारी का उन्मूलन कर दिया है। सोवियत संघ नव स्वतन्त्र विकासशील राष्ट्रों की प्रेरणा का स्रोत है। वह उनका 'मसीहा' बन गया है। संक्षेप में, सोवियत शासन व्यवस्था का सार्वलौकिक महत्त्व है।

## संवैधानिक विकास
## (The Constitutional Development)

सोवियत संवैधानिक विकास के चार चरण रहे हैं। क्रान्ति के समय से लागू किये गये 1918, 1924, 1936 और 1977 के संविधान ही इन चरणों के प्रतीक हैं। इन चरणों (संविधानों) की विशिष्ट विशेषताओं का वर्णन करने से पूर्व उनके आधार का, संक्षेप में, अध्ययन कर लेना उपयोगी होगा। सोवियत संविधानों के आधार को मुख्यतः निम्न बिन्दुओं द्वारा अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 विचारधारा अथवा सिद्धान्त—(Ideology or Theory)—सभी सोवियत संविधान जिस एक विचारधारा अथवा सिद्धान्त पर आधारित रहे हैं वह है मार्क्सवाद लेनिनवाद। जैसाकि जॉन ए आर्मस्ट्रांग ने कहा है कि "अधिकांश राजनीतिक व्यवस्थाओं में भी कहीं अधिक मात्रा में सोवियत व्यवस्था विचारों के एक समूह—विचारधारा—की सघन सुस्पष्ट रचना है।" तोपोर्नीन ने भी कहा है कि सोवियत राज्य के सभी संविधानों में लेनिन द्वारा प्रतिपादित सिद्धान्तों का मूर्तिकरण किया गया है, व्यवहार के अनुभव के सामान्यीकरण के आधार पर, समाजवाद तथा कम्युनिज्म के निर्माण सम्बन्धी सिद्धान्त को विकसित किया जाता और आधार पर उनका सजना मक विकास होता रहा है।'

2 संविधान सामाजिक राजनीतिक विकास के निश्चित चरण का प्रतिबिम्ब—स्वतन्त्र विश्व के देशों (जैसाकि कि अमरीका, ब्रिटेन, भारत) की

6 डूमा (Duma)—अक्टूबर 17,1905 के घोषणापत्र के अनुसार रूस मे मई 1906 मे पहली डूमा की स्थापना की गयी। यद्यपि इसमें जमीदारो की सख्या ही अधिक थी फिर भी जार इसकी कार्यवाही से सन्तुष्ट नही था। अत तीन महीने बाद ही इसे भग कर दिया गया। मार्च, 1907 म दूसरी डूमा की स्थापित की गयी। यद्यपि इसम उदारवादी विचारधारा रखने वाले सदस्यो की सख्या अधिक थी फिर भी 3 जून, 1907 को इसे भग कर दिया गया। तीसरी डूमा की स्थापना 1907 के अन्त मे की गयी। इसमें प्रतिक्रियावादी तत्वो की बहुतायत थी। यह 1912 तक अर्थात् अपने पूर्णकाल तक कार्य करती रही। सन् 1912 म चौथी डूमा की स्थापना की गयी जिसने फरवरी 25 (मार्च 10), 1917 तक कार्य किया। निस्सन्देह 1906–19 7 के काल मे चार डूमाओ की स्थापना की गयी थी परन्तु वास्तविक सत्ता जार के हाथों मे ही रही थी।

7 प्रथम महायुद्ध और रूसी पुर्जुआ क्रान्ति—अगस्त 1, 1914 को प्रथम महायुद्ध शुरू हो गया था। युद्ध मे रूस ने जर्मनी और आस्ट्रिया के विरुद्ध ब्रिटेन और फ्रास का साथ दिया था। बोल्शेविको ने इसे साम्राज्यवादी युद्ध की सज्ञा दी थी। युद्ध की हानियो, मोर्चों पर पराजयो, सैनिकों की मृत्यु जनता के सकटो और युद्ध के दौरान बढती हुई हडतालो ने जहा जार की स्थिति को अत्यधिक कमजोर बना दिया था वहा क्रान्तिकारियो की गतिविधियो को अत्यधिक बढा दिया था। बोल्शेविको ने साम्राज्यवादी युद्ध को घरेलू युद्ध म परिणत करने का आह्वान किया। परिणामस्वरूप फरवरी, 1917 म पेत्रोग्राद (पीटसबर्ग) के मजदूरो ने विद्रोह कर दिया। सनिक यूनिटो ने मजदूरो पर गोलियाँ चलाने से इनकार कर दिया। जार को अहसास हो गया कि सेना के बल पर क्रान्तिकारियो का दमन नहीं किया जा सकता। मजदूरो और सैनिको के सम्मिलित प्रहार के आगे स्वेच्छाचारी शासन धराशायी हो गया। रोमानोव वश का तीन सदी लम्बा शासन समाप्त हो गया।

8 अक्टूबर अथवा सर्वहारा क्रान्ति—फरवरी क्रान्ति ने जार तथा जारशाही के दमनतन्त्र का सफाया कर दिया था। विप्लवियो ने पेत्रोग्राद तथा अन्य स्थानो पर मजदूरो और सैनिको का प्रतिनिधित्व करने वाली सोवियतो की स्थापना कर भी दी थी, परन्तु सत्ता अभी भी सोवियतो के हाथो म नहीं थी। सत्ता अस्थायी सरकार के हाथ में थी। डूमा ने राजकुमार जार्ज लवोव (Prince George Lvov) की अध्यक्षता मे इसकी स्थापना की थी। इस पर पूँजीपतियो और जमीदारो का ही प्रभुत्व था। मेन्शेविक और समाजवादी क्रान्तिकारी (SRs) भी इसका ही समर्थन कर रहे थे।

दस वर्ष के बलात् निर्वासन के बाद लेनिन अप्रैल 3 1917 को पेत्रोग्राद के फिनलैण्ड स्टेशन पर पहुँचे। लेनिन ने मजदूरो को सम्बोधित करते हुए कहा, कि 'उन्हें अस्थायी सरकार पर विश्वास नहीं करना चाहिए। वह जार की

**1 विचारधारा पर आधारित शासन व्यवस्था**—सोवियत शासन व्यवस्था विश्व की पहली शासन व्यवस्था है जो एक विचारधारा या सिद्धान्त पर आधारित है। यह मार्क्सवाद—लेनिनवाद के सिद्धान्तों पर आधारित है। स्वतन्त्र विश्व के देशों की शासन व्यवस्थाओं पर भी किसी न-किसी विचारक या सिद्धान्त का प्रभाव रहा है जैसाकि अमरीकी शासन व्यवस्था पर जान लाक और माण्टेस्क्यू के विचारों का प्रत्यक्ष प्रभाव रहा है परन्तु विश्व के किसी भी देश की शासन व्यवस्था में किसी विचारक के विचारों की दुहाई नहीं दी जाती और न ही नागरिकों को विशेष प्रशिक्षण दिया जाता है। सोवियत शासन व्यवस्था तो सचेत मार्क्सवाद-लेनिनवाद पर आधारित है, शिक्षा केन्द्रों में उसके सिद्धान्तों का प्रशिक्षण दिया जाता है तथा उसमें निपुण तथा दृढ़ विश्वास रखने वाले तथा उसके प्रति समर्पित नागरिकों को ही शासन और कम्युनिस्ट पार्टी में शामिल किया जाता है। सोवियत शासन व्यवस्था की विशेषता यह है कि जब समय, परिस्थिति और आवश्यकता सिद्धान्त में परिवर्तन या संशोधन की मांग करते हैं तो उसी के नाम पर उसमें संशोधन भी कर लिए जाते हैं। जैसाकि सी राइट मिल्स ने कहा है कि 'सब कुछ उसके (मार्क्स) नाम पर किया जाता है परन्तु वास्तव उसके सिद्धान्त या उसके राजनीतिक दृष्टि से मेल नहीं खाते। परम्परागत मार्क्सवाद का युक्तियुक्त ढंग से कुछ भी अर्थ लिया जाय इसमें बोल्शेविक व्यवहार शामिल नहीं है। फिर भी रूस के बोल्शेविकों ने मार्क्सवाद के नाम पर ही क्रान्ति की।"

**2 विश्व का पहला समाजवादी राज्य**—सोवियत शासन व्यवस्था विश्व की पहली शासन व्यवस्था है जिसने देश में समाजवाद के सिद्धान्तों को वास्तव में लागू किया है जिसने परम्परा से पूर्ण विच्छेद करके नवीन व्यवस्थाओं को जन्म दिया है। इसने न केवल जारकालीन बुर्जुआ संस्थाओं को समाप्त कर दिया है, बल्कि उनमें उनके प्रादुर्भाव की सम्भावनाओं को भी नष्ट कर दिया है। सोवियत संघ में शोषक वर्गों का पूर्णतः उन्मूलन कर दिया गया है। वर्तमान समय में सोवियत संघ में कोई ऐसी शक्ति बाकी नहीं रही, जिसकी पूंजीवादी व्यवस्था की पुनः स्थापना में दिलचस्पी हो।

सोवियत संघ में राजनीतिक सत्ता समस्त सोवियत जनता में निवास करती है। सोवियत 'राज्य सर्वहारा वर्ग के अधिनायकवाद' अथवा 'मजदूरों और किसानों का समाजवादी राज्य' नहीं रहा, वह 'समस्त जनता का समाजवादी राज्य' बन गया है।

सोवियत संघ की आर्थिक व्यवस्था की बुनियाद है राज्य की सम्पत्ति (सारी जनता की सम्पत्ति) और सामूहिक फार्म और सहकारी सम्पत्ति के रूप में उत्पादन के साधनों पर समाजवादी स्वामित्व। सोवियत संघ में निजी (व्यक्तिगत) सम्पत्ति का अधिकार है परन्तु उसके कारण किसी को किसी का शोषण करने का अधिकार नहीं। व्यक्तिगत सम्पत्ति का मुख्य स्रोत उपार्जित आय है अनुपार्जित आय नहीं।

2 सोवियतों की सत्ता : सोवियतों की अखिल रूसी कांग्रेस—संविधान ने सोवियत गणराज्य में सारी केन्द्रीय और स्थानीय सत्ता मजदूरों, सैनिकों और किसानों के प्रतिनिधियों की सोवियतों के हाथों में सौंप दी थी। सोवियतों की एक अखिल रूसी कांग्रेस की स्थापना की गयी थी। कांग्रेस के सदस्यों का निर्वाचन अप्रत्यक्ष रूप से आनुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली के आधार पर किया जाता था। इसके अन्तर्गत केवल ग्राम और नगर सोवियतों का निर्वाचन ही प्रत्यक्ष रूप से किया जाता था। उच्च सोवियतों का निर्वाचन अप्रत्यक्ष रूप से होता था अर्थात् ग्राम और नगर सोवियतें जिला सोवियतों का, जिला सोवियतें प्रान्तीय सोवियतों और प्रान्तीय सोवियतें अखिल रूसी कांग्रेस का निर्वाचन करती थीं।

3 अखिल रूसी केन्द्रीय कार्यकारिणी—यह एक विशाल कार्यकारिणी थी। इसका निर्वाचन अखिल रूसी कांग्रेस द्वारा किया जाता था। इसकी एक आन्तरिक समिति थी जिसे प्रेसीडियम कहते थे। इसकी एक जन कमिसार परिषद भी थी।

4 सीमित मताधिकार—सन् 1918 के संविधान ने सार्वभौम, समान मताधिकार की व्यवस्था नहीं की थी। मताधिकार सीमित था। 'सामाजिक दृष्टिकोण से उपयोगी श्रम के उत्पादन द्वारा जीविका उपार्जन करने वालों को ही मताधिकार प्रदान किया गया था" प्रतिक्रान्ति करने वाले विद्रोहियों, प्रतिगामियों, विदेशियों की सहायता करने वालों को अर्थात् पूंजीपतियों, जमींदारों, पादरियों, अर्थात् भूतपूर्व शोषकों को मताधिकार से वंचित कर दिया गया था।

5 सर्वहारा वर्ग का अधिनायकवाद—संविधान ने रूस में सर्वहारा वर्ग के अधिनायकवाद अर्थात् मजदूर वर्ग के नेतृत्व में मजदूरों और किसानों के सहबन्ध की स्थापना की थी। यह स्वीकार किया गया था कि सभी मेहनतकशों को, चाहे वे किसी भी नस्ल या जाति के हों, समान अधिकार प्राप्त होंगे।

6 इस संविधान में कम्युनिस्ट पार्टी अथवा चेका (Vechoka) का कोई उल्लेख नहीं किया गया था।

### गृह युद्ध और सोवियत समाजवादी गणराज्यों की स्थापना
### (Civil War and formation of Soviet Socialist Republics)

अक्टूबर क्रान्ति के बाद रूसी सरकार ने देश में समाजवाद के निर्माण के लिए कुछ ऐसी नीतियों का अनुसरण किया था जिससे सत्ताच्युत शोषक वर्ग (जमींदार पूंजीपति, कुलक जारशाही अफसर एवं जनरल) सोवियत सत्ता के विरुद्ध अपने संघर्ष में एक हो गये। प्रतिक्रान्तिकारियों ने देश में गृह युद्ध की स्थिति पैदा कर दी उन्होंने विद्रोह षडयन्त्र और आतंक का सहारा लेना शुरू कर दिया, उन्होंने देश के सीमान्त इलाकों में श्वेतगार्ड सेनायें खड़ी करना शुरू कर दिया। साम्राज्यवादी देशों, विशेषकर ब्रिटेन, फ्रांस, जापान और संयुक्त राज्य अमरीका ने

उसे समय से पूर्व विघटित नहीं करा सकता। पांचवें, सोवियत संघ में प्रेसीडियम और प्रोक्यूरेटर जनरल जैसी संस्थायें विद्यमान हैं जिनके समानान्तर संस्थायें स्वतन्त्र विश्व के किसी अन्य देश में नहीं पायी जाती। छठे, सोवियत संघ में शासन की सारी संस्थायें निर्वाचित हैं परन्तु निर्वाचनों में केवल कम्युनिस्ट पार्टी और उसकी सहायक संस्थायें ही प्रत्याशियों को खड़ा कर सकती हैं। सातवें, सोवियत संघ में सिद्धान्ततः और व्यवहारतः कम्युनिस्ट पार्टी केन्द्रीय निर्देशन शक्ति है, वह सोवियत समाज की नेतृत्वकारी और पथ प्रदर्शक शक्ति है, वह उसकी राजनीतिक व्यवस्था, सभी राजकीय संगठनों एवं सार्वजनिक संगठनों का नाभि-केन्द्र है। संक्षेप में, सोवियत संविधान और शासन दोनों कम्युनिस्ट पार्टी के अधीन हैं।

5 जातियों के प्रश्न का समुचित समाधान—सोवियत संघ एक बहुजातीय राष्ट्र है। सन् 1979 की जनगणना के अनुसार सोवियत संघ में 108 जातियों एवं उपजातियों के लोग निवास करते हैं। प्रत्येक जाति और उपजाति की अपनी भाषा लिपि, धर्म, इतिहास और साहित्य है। जिस ढंग से सोवियत समाजवादी व्यवस्था के अन्तर्गत इन विविध धर्मों भाषा और साहित्य वाली जातियों को संगठित किया गया है, वह अपने आप में स्वतन्त्र विश्व के बहुजातीय राष्ट्रों के लिए एक उदाहरण है।

6 अद्वितीय संघीय व्यवस्था—सोवियत संघ की अद्वितीय व्यवस्था भी उसके अध्ययन को विशेष महत्त्व प्रदान करती है। सोवियत संघवाद अमरीका जैसी परम्परागत संघीय व्यवस्था से मेल नहीं खाता। उदाहरणार्थ जहां संघ को संगठित रखने के लिए अमरीका में गृहयुद्ध लड़ा गया वहां सोवियत संविधान सिद्धान्ततः संघ के एककों को संघ से पृथक होने का अधिकार देता है। दूसरे, सोवियत संघ में दोहरी शासन व्यवस्था है, वहां शक्तियों का विभाजन किया गया है, एककों के पृथक् संविधान भी हैं और अवशिष्ट शक्तियाँ भी एककों के पास हैं परन्तु फिर भी संविधान का झुकाव केन्द्र की ओर है एककों की ओर नहीं। अनुच्छेद 73 में गिनायी गयी केन्द्रीय सरकार की शक्तियों का क्षेत्र इतना व्यापक है कि अन्ततः सभी विषयों पर निर्णय लेने की शक्ति अखिल संघीय संस्थाओं के पास रह जाती है। आर्थिक नियोजन और सारे राष्ट्र का समेकित बजट और कम्युनिस्ट पार्टी का एकछत्र शासन सोवियत संघ को एक एकात्मक राज्य बनाता है, न कि संघात्मक राज्य नहीं।

7 लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण का अद्वितीय प्रयोग—सोवियत शासन व्यवस्था के अध्ययन का महत्त्व इस बात में भी निहित है कि उसमें दो परस्पर विरोधी विचारधाराओं—लोकतन्त्र और केन्द्रीयकरण—का समन्वय किया गया है। विश्व का यही एक ऐसा राज्य है जिसे लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण के सिद्धान्त पर गठित किया

सन् 1924 के सविधान की मूल विशेषतायें निम्न थी—

1 सघीय व्यवस्था—सन् 1924 के सविधान के अन्तगत सोवियत सघ म शामिल होने वाले कुल एकको (गणराज्यो) की सख्या 7 थी। ये थ रूसी, बेलोरूसी उक्रइनी, पार-काकेशियाई, उजबक, तुकमान और ताजिक सोवियत समाजवादी, गणराज्य। जहा पहले 6 गणराज्य 1924 म सोवियत सघ मे शामिल हो गये थ वहा ताजिक गणराज्य सोवियत सघ म 1929 म शामिल हुआ था। सोवियत सघ को जिन सिद्धान्तो पर आधारित किया गया था वे मुख्यत ये थे–(i) सोवियत सघ मे शामिल होने वाले गणराज्य की स्वेच्छा (ii) सभी गणराज्यो की प्रभुसत्ता और पूर्ण समानाधिकार की सुनिश्चितता और (iii) प्रत्येक गणराज्य का सोवियत सघ से अलग होने का अधिकार। इसमे सघ और गणराज्यो म शक्तियो का विभाजन किया गया था। अवशिष्ट शक्तिया सघ के एकको (गणराज्यो) के पास थी।

2 सघीय निकाय—सविधान ने निम्न सघीय निकायो की स्थापना की थी–

(i) सोवियत समाजवादी गणराज्य सघ की सोवियतों की काग्रेस—यह सोवियत सघ की सर्वोच्च व्यवस्थापिका थी। इसका निर्वाचन अप्रत्यक्ष रूप से होता था। इसमे सघ मे शामिल सभी गणराज्यो के प्रतिनिधि होते थे। यह एक द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका थी। इसके निम्न सदन को सघ सोवियत और उच्च सदन का जातियो (राष्ट्रीयताओ) की सोवियत कहते थे। निम्न सदन का निर्वाचन सोवियत सघ की जनता द्वारा और उच्च सदन का निर्वाचन गणराज्यो द्वारा होता था।

(ii) सोवियतो की काग्रेस की केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति—यह सोवियतो की काग्रेस की समिति थी जो कांग्रेस के अधिवेशनो के बीच उसकी विधायी शक्तियो का प्रयोग करती थी। इसका निर्वाचन सोवियतो की काग्रेस द्वारा होता था।

(iii) प्रेसीडियम—इसका निर्वाचन केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति द्वारा होता था। इसके सदस्यो की सख्या 27 होती थी। प्रेसीडियम केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति के अवकाश म उसकी सारी शक्तियो का प्रयोग करती थी।

(iv) जन कमिसार परिषद्—इसका निर्वाचन भी केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति द्वारा होता था। यह सोवियत सघ को मन्त्रिपरिषद् (मन्त्रिमण्डल) थी। यह प्रशासन के सभी कार्यो का सचालन करती थी। इसके सदस्यो की सख्या 15 थी।

(v) सर्वोच्च न्यायालय ... 924 के सविधान ने एक सर्वोच्च न्यायालय ... थी पर ... या और न निष्पक्ष। वह सोवियतो ... एक ... न्यायि...

राजनीतिक व्यवस्थाओ म राज्य को एक स्थायी सस्था समझा जाता है। इनम सविधान एक पवित्र दस्तावेज होता ह। वह अखण्डनीय होता है, यद्यपि उसमे समय, परिस्थिति और आवश्यकतानुसार परिवतन की गुञ्जाइश होती है। इन व्यवस्थाओ मे सविधान के मूलभूत आधारो म परिवतन को गम्भीर समझा जाता है। दूसरी ओर माक्सवाद राज्य को एक शाश्वत सस्था नही मानता। उसके लिए यह एक वर्गीय सस्था होने से एक अस्थायी सस्था ह। जब वगहीन कम्युनिस्ट समाज की स्थापना हो जायेगी तो राज्य की आवश्यकता ही नही रहेगी, उसका लोप हो जायगा। यही कारण है कि सावियत सामाजिक ढांचे म मूल परिवतन के साथ राजनीतिक ढाचे (सविधान) म परिवतन होता ह। उदाहरणत 1918 और 1924 के सविधान 'सवहारावग क अधिनायकवाद' (Dictatorship of the Proletariat) पर आधारित थे, 1936 का सविधान "मजदूरो और किसानो के समाजवादी राज्य' (A Socialist State of the workers and peasants) पर आधारित था और 1977 का सविधान "सारी जनता क राज्य" (A State of the whole people) पर आधारित है।

3 सशोधनवाद (Revisionism)—सभी सोवियत सविधान माक्सवाद पर आधारित होने का दावा करते है। वे माक्सवाद म सशोधन को घृणा की दृष्टि से देखते हैं। इस पर भी सभी सावियत सविधान माक्सवाद के सिद्धान्तो के सशोधन पर ही आधारित रहे है। प्रथम, लेनिनवाद, जिस पर सोवियत सविधानो का विकास किया गया है, माक्स के सिद्धान्तो म सशोधनो पर आधारित है। **लेनिनवाद माक्स के सविधानवाद पर नहीं क्रान्तिवाद पर आधारित है।** रूसी परिस्थितियो क कारण लेनिन न माक्स के इस सिद्धान्त को त्याग दिया था कि "पूजीवादी क्रान्ति और सवहारा क्रान्ति के बीच तैयारी का कुछ समय बीतना चाहिए।" रूस मे सवहारा क्रान्ति पूजीवादी क्रान्ति क साथ हुई और लगभग 6 महिने म उसन पूजीवादी क्रान्ति को आत्मसात कर लिया। उसक लिए 'साम्राज्यवाद सवहारा क्रान्ति के युग का माक्सवाद बन गया।" जहा माक्स के लिए सवहारा वग मुक्ति की काय स्वय सर्वहारा का है वहा लेनिन के लिए 'क्रान्तिकारी बुद्धिजीविया के नेतृत्व के बिना सवहारा निरुद्देश्य, निरुद्यमी और असहाय होता है जहा माक्स के लिए कम्युनिस्ट पार्टी सवहारा का "अग्रिम दस्ता तो हा सकती थी" उसकी 'स्वामी' नही, वहा लेनिन के लिए 'मुक्ति का काय बुद्धिजीवियो की मण्डली का ही हो सकता है जो सवहारा क समूह पर अधिकार रखती है।" इस तरह माक्सवाद के "सवहारा वग के अधिनायकवाद' ने लेनिनवाद म "सर्वहारा वग पर अधिनायकवाद" का रूप ग्रहण कर लिया।

दूसरे, सोवियत सविधानो म जिस शब्दावली का प्रयोग किया जाता रहा ह उसम माक्सवाद के सिद्धान्तो म सशोधन की स्पष्ट झलक मिलती है।

उपर्युक्त उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति ने स्तालिन की अध्यक्षता मे 31 सदस्यो के एक आयोग (समिति) की स्थापना की। आयोग ने सोवियतो की आठवी असाधारण कांग्रेस म 25 नवम्बर, 1936 को अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की जो 1924 के संविधान म संशोधनो से सम्बन्धित नही थी बल्कि एक नये संविधान के प्रारूप से सम्बन्धित थी। आयोग का मत था कि सोवियत समाज मे इतने गम्भीर परिवर्तन हो गये थे कि उनके महत्त्व को 1924 के संविधान मे संशोधनो द्वारा ठीक प्रकार से समझा नही जा सकता। 5 दिसम्बर, 1936 को नये संविधान को स्वीकार कर लिया गया जो इतिहास म स्तालिन संविधान के नाम से जाना जाता है। यह संविधान 6 अक्टूबर, 1977 तक लागू रहा।

स्तालिन संविधान की मुख्य विशेषताएं निम्न थी—

**1 प्रस्तावना रहित संविधान**—स्तालिन संविधान की कोई प्रस्तावना नहीं थी। इसका मूल कारण यह था कि संविधान ने सोवियत जनता अथवा समाज के किसी प्रोग्राम को प्रस्तुत नही किया था यद्यपि उसका अन्तिम उद्देश्य कम्युनिज्म की प्राप्ति बना रहा। संविधान म 1935 तक प्राप्त समाजवाद की उपलब्धियो को ही सुनिश्चित किया गया था।

**2 लिखित एव कठोर संविधान**—स्तालिन संविधान एक लिखित प्रलेख था। इसमे 13 अध्याय और 146 अनुच्छेद थे। इस संविधान म अनेक संशोधन किये गये थे। यह संविधान एक कठोर संविधान था। सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदन पृथक पृथक रूप से अपने दो तिहाई बहुमत से संशोधन के किसी भी प्रस्ताव को पारित कर सकते थे।

**3 मजदूरो और किसानो का समाजवादी राज्य**—स्तालिन संविधान सर्वहारा वर्ग के अधिनायकवाद की रक्षा ही नही करता था बल्कि संविधान के प्रथम अनुच्छेद मे सोवियत समाजवादी गणराज्यो के संघ (सोवियत संघ) को "मजदूरो और किसानो के समाजवादी राज्य" की संज्ञा दी गई थी।

**4 संघीय व्यवस्था**—संविधान ने देश म संघीय व्यवस्था की स्थापना की थी। संविधान ने गणराज्यो का पुनर्गठन कर दिया था। पार कावेशिया को तोड कर जार्जिया आजरबैजान और आर्मीनियाई नाम के तीन नये गणराज्यो का निर्माण किया गया था। किरगिज और कजाख नाम के दो अन्य गणराज्यों का भी निर्माण किया गया था। इस तरह 1936 के संविधान के निर्माण के समय सोवियत संघ मे गणराज्यो की कुल संख्या 11 थी। द्वितीय महायुद्ध के दौरान एस्तोनियाई लिथुआनियाई और लाटवियाई नाम के तीन अन्य गणराज्य भी इसमे शामिल हो गये थे। पोलैण्ड, फिनलैण्ड, जर्मनी, रूमानिया, चेकोस्लोवाकिया, जापान आदि से भी उन क्षेत्रो को प्राप्त कर लिया गया था जो अभी जार के साम्राज्य म शामिल थे। इस तरह करेलो फिनिश (Karelo Finish) और मोल्डावियाई

## सन् 1918 का संविधान
## (The 1918 Constitution)

यह रूस का पहला संविधान था। यह समाजवादी ढंग का पहला संविधान था। यह रूसी सोवियत संघात्मक समाजवादी गणराज्य (The Russion Soviet Federative Socialist Republic—RSFSR) का संविधान था। यह एक अस्थायी संविधान था। यह उस रूसी गणराज्य का संविधान था जिसकी सीमायें अनिश्चित थी। जिस समय इस संविधान का निर्माण किया गया उस समय रूस के अधिकांश क्षेत्र पर विद्रोहियों का अधिकार था। इस संविधान के निर्माण हेतु एक संविधान सभा का आयोजन किया गया था। इसमें बोल्शेविकों को बहुमत प्राप्त नहीं था। इसने सरकार की नीतियों को भी अस्वीकार कर दिया था। अत इसे शीघ्र ही भंग कर दिया गया। इसके बाद कम्युनिस्ट पार्टी की केन्द्रीय समिति ने संविधान के प्रारूप को तैयार करने के लिए सेडिलोव की अध्यक्षता मे एक समिति का गठन किया। इस समिति के अन्य सदस्य थ स्तालिन और बुखारिन। संविधान के प्रारूप को लेनिन की देखरेख मे तैयार किया गया था जिसे सोवियतों की पाँचवी अखिल रूसी कांग्रेस ने 5 जुलाई, 1918 को स्वीकार किया था।

सन 1918 के संविधान की एक प्रस्तावना थी जो वस्तुत अखिल रूसी केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति द्वारा 3 जनवरी, 1918 को स्वीकृत 'मेहनतकशों और शोषित जनता के अधिकारों के घोषणा पत्र" पर आधारित थी। इसमे अक्टूबर क्रान्ति की जिन प्रमुख उपलब्धियों की अभिपुष्टि की गयी थी वे निम्न है—

(i) जमीन पर निजी स्वामित्व का उन्मूलन।

(ii) उत्पादन और परिवहन साधनों तथा बैंकों पर सोवियत राज्य स्वामित्व की क्रमिक स्थापना।

(iii) सबके लिए अनिवार्य श्रम।

(iv) मेहनतकशों का शस्त्रीकरण तथा लाल सेना का गठन।

(v) गुप्त सन्धियों को भंग करने तथा किसी भी देश के एक भाग के जबरन सम्मेलन अथवा युद्ध का हरजाना दिए बिना जातियों के स्वतन्त्र आत्मनिर्णय के आधार पर लोकतान्त्रिक शान्ति की स्थापना।

प्रस्तावना के अतिरिक्त 1918 के रूसी गणराज्य संविधान ने जो अन्य व्यवस्थायें की थी उनमे प्रमुख निम्न है—

1 **संघीय व्यवस्था**—रूसी गणराज्य के संविधान ने जिस व्यवस्था की स्थापना की थी वह संघवाद पर आधारित थी। इसमें अन्य गणराज्य स्वेच्छा से शामिल हो सकते थे और स्वेच्छा से ही इससे अलग हो सकते थे। इस संविधान ने संघ के एककों को संघीय व्यवस्थापिका में कोई प्रतिनिधित्व प्रदान नहीं किया था।

प्रतिक्रान्तिकारियो को समथन देना शुरू कर दिया। परिणामस्वरूप प्रतिक्रान्तिकारियो ने देश के अनेक क्षेत्रो पर अपना अधिकार स्थापित कर लिया तथा वहाँ अपनी सरकारें स्थापित कर ली। प्रतिक्रान्ति के सहायताथ 1918 के बसन्त मे ब्रिटेन, फ्रास, जापान और सयुक्त राज्य अमरीका ने उत्तर, सुदूर पूव पार काकेशिया और मध्य एशिया मे विशाल प्रदेशो पर कब्जा कर लिया। जर्मनी ने उक्रइना, बेलोरूस, लिथुआनिया, लाटविया और एस्तोनिया म आतक का राज कायम कर दिया, रूमानिया ने बसाराबिया को दबोच लिया। परन्तु रूसी सरकार लालगार्ड रक्षको और कोम्सोमोलियो एव अन्तर्राष्ट्रीय सवहारा की सहायता से 1920 के अन्त तक प्रतिक्रान्ति के जिहाद को कुचलने मे सफल हो गयी और रूस के अधिकाश क्षेत्रो में सोवियत समाजवादी गणराज्यों की स्थापना हो गयी। जब गृह-युद्ध खत्म हुआ तब रूस के इलाके पर रूसी सोवियत सघात्मक समाजवादी गणराज्य, बेलोरूसी सोवियत समाजवादी गणराज्य, उक्रइनी सोवियत समाजवादी गणराज्य और पार-काकेशियाई सोवियत समाजवादी गणराज्य (जिसम आजरबजानी, आर्मिनियाई और जार्जियाई गणराज्य शामिल थे) अस्तित्वमान थे। मध्य एशिया मे खीवा और बुखारा मे लोक गणराज्य स्थापित हो गये थे।

देश म समाजवाद का निर्माण करने के लिए तथा सभी सोवियत गणराज्यो के आर्थिक, राजनीतिक तथा सैनिक मायता का समकन करने के लिए, सभी गणराज्य, सघात्मक आधार पर, एक बहुजातीय राज्य का निर्माण करने के लिए तैयार हो गये। परिणामस्वरूप दिसम्बर, 1922 मे चारो सोवियत गणराज्यो के प्रतिनिधियो की मास्को से बैठक हुई और उन्होने एक नय राज्य को जन्म दिया जिसे सोवियत समाजवादी गणराज्य सघ (USSR) (सोवियत सघ) का नाम दिया गया।

## सन् 1924 का सविधान
### (The 1924 Constitution)

सन् 1924 का सविधान सोवियत राज्य के सवधानिक विकास का दूसरा चरण था। इस सविधान की आवश्यकता इसलिए पडी थी कि सोवियत समाजवादी गणराज्यो ने 1922 के अन्त म सघीय आधार पर एक बहुजातीय राज्य की स्थापना करने का निश्चय किया था। अत सोवियत समाजवादी गणराज्य सघ मे सघ के एकको (गणराज्यो) को प्रतिनिधित्व देने की आवश्यकता थी। इसके अतिरिक्त गहयुद्ध की समाप्ति के बाद देश की अथव्यवस्था को समाजवादी आधार पर गति देने की भी आवश्यकता थी। अत एक सविधान आयोग न सविधान के प्रारूप का तैयार किया जिसे सोवियतों की दूसरी अखिल सघीय काग्रेस ने 31 जनवरी, 1924 को स्वीकार कर लिया। यह सविधान 4 दिसम्बर 1936 तक लागू रहा।

जीवन और श्रम नगरो के जैसे ही होते जा रहे है। बुद्धिजीवी वर्ग की सख्या म भारी वृद्धि हुई है।

(v) जातीय प्रश्न को हल किया जा चुका है, जातियों और उपजातियो के आर्थिक और सास्कृतिक पिछडेपन को दूर किया जा चुका है, उनके विकास का स्तर एक-सा हो गया है।

विकसित समाजवादी समाज म सभी वर्गों और सामाजिक श्रेणियो, सभी जातिया और उपजातियो के सामाजिक विकास म लक्ष्यो और कार्यभारो मे इतनी अधिक समानता आ गयी है कि एक नये सामाजिक और अन्तर्राष्ट्रीयतावादी समुदाय—सोवियत जनता—की चर्चा की जा सकती है, परन्तु फिर भी सोवियत जनता कोई एक एकीकृत वर्ग या नई जाति नही है। वर्ग और सामाजिक सस्तर, जातिया और उपजातिया अभी भी बने हुए है, और ये सब ही सोवियत जनता के घटक है। इसके साथ ही साथ विकसित समाजवाद कम्युनिज्म की ओर प्रगति के पथ का ऐसा चरण है कि जिसम समाज पूर्ण सामाजिक एकरूपता के कार्यभार को निभाने लग सकता है।

(vi) समाज म राजनीतिक सत्ता का स्वरूप आमूल रूप मे बदल गया है। सर्वहारा वर्ग के अधिनायकत्व ने अपने ऐतिहासिक कार्य को—समाजवाद की पूर्ण विजय को—प्राप्त कर लिया है। अत अब सर्वहारा अधिनायकत्व की आवश्यकता नहीं रही। कम्युनिज्म के निर्माण मे जुटे समाज मे सत्ता की बागडोर सारी सोवियत जनता के हाथ म है और सोवियत राज्य जो आरम्भ मे सर्वहारा अधिनायकत्व का राज्य था अब समस्त जनता के समाजवादी राज्य म बदल गया है।

(vii) अन्तर्राष्ट्रीय मच पर भी बहुत परिवर्तन हुए है। चौथे दशक के मध्य मे सोवियत सघ एकमात्र समाजवादी राज्य था। अब अनेक दूसरे देशो मे समाजवाद की स्थापना हो चुकी है और वह सफलतापूर्वक विकसित हो रहा है। समाजवादी देशो का एक सुदृढ ऐक्यबद्ध राष्ट्रमण्डल बन गया है। अन्तर्राष्ट्रीय साम्राज्यवाद के पास अब इतनी शक्ति नही रही कि सोवियत सघ मे पूँजीवाद की पुन स्थापना कर सके या समाजवादी बिरादरी को पराजित कर सके।

3 कम्युनिज्म के निर्माण सम्बन्धी प्रस्ताव की स्वीकृति अर्थात् अक्टूबर 1961 म सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी की बाईसवी कांग्रेस ने एक नय कार्यक्रम को—सोवियत सघ म कम्युनिज्म के आधार का निर्माण करने के कार्यक्रम को स्वीकार किया था। पार्टी ने कम्युनिस्ट निर्माण के लिए जिन मुख्य कार्यभारो को निश्चित किया था वे निम्न है—

(i) कम्युनिज्म के भौतिक तथा प्राविधिक आधार का निर्माण करना।
(ii) कम्युनिस्ट सामाजिक सम्बन्धो का विकास करना।
(iii) नव मानव का निर्माण।

पुनरावलोकन की शक्ति प्राप्त नही थी। सविधान ने न्याय व्यवस्था के अ ग के रूप मे प्रोक्यूरेटरो की व्यवस्था भी की थी।

(vi) गणराज्यो मे केन्द्रीय शासन के समान ही शासन पद्धति को अपनाया गया था। सिद्धान्तत गणराज्य सावभौम थे और उन्हे सघ से पृथक होने का अधिकार था परन्तु व्यवहार मे वे केवल स्थानीय और सास्कृतिक स्वायत्तता का ही उपयोग करते थे। राजनीतिक और आर्थिक दृष्टि से उन्हे स्वायत्तता प्राप्त नही थी।

3 सन 1924 के सविधान मे, सन् 1918 के सविधान की भाँति कम्युनिष्ट पार्टी का कोई उल्लेख नहीं था।

## सन् 1936 का सविधान
## (The 1936 Constitution)

सन 1936 का सविधान सोवियत राज्य के सवैधानिक विकास का तीसरा चरण था। इसकी आवश्यकता इसलिए पडी थी कि सोवियत सघ मे समाजवादी समाज की नीव का निर्माण हो चुका था, देश का पिछडापन मूलत दूर हो गया था। गाँवो म किसानो के व्यक्तिगत श्रम का स्थान सामूहिक और राजकीय फार्मों म सामूहिक श्रम ने ले लिया था। स्तालिन का मत था कि सोवियत सघ मे 1935 तक पूँजीवादी और समाजवादी अर्थव्यवस्थाओ के बीच का सक्रमणकाल समाप्त हो गया था। बैंको, उद्योगो, व्यापार, यातायात, कृषि, प्रचार उपकरणो और शिक्षा सस्थाओ का पूर्ण रूप से समाजीकरण हो चुका था। शोषक वर्गों का अन्त कर दिया गया था। सोवियत सघ ने समाजवाद के अर्थात् कम्युनिज्म के पहले, निचले चरण को प्राप्त कर लिया था। इसका प्रमुख आर्थिक सिद्धान्त था "हर किसी से उसकी योग्यतानुसार काम हर किसी को उसकी मेहनत के अनुसार दाम।" सन् 1936 के सविधान मे जनता या पार्टी के किसी कार्यक्रम को (Programme) को प्रस्तुत नही किया गया था जिन्हे सोवियत सघ (राज्य) प्राप्त कर चुका था। सन् 1936 के सविधान की कोई प्रस्तावना नही थी। यद्यपि सोवियत समाज का मुख्य उद्देश्य कम्युनिज्म की प्राप्ति रहा परन्तु 1936 के सविधान मे उसका कही स्पष्ट उल्लेख नहीं था।

फरवरी 6,1935 को सोवियत सघ की सोवियतो की सातवी कांग्रेस ने 1924 के सविधान मे परिवतन करने के लिए एक प्रस्ताव पारित किया। इस प्रस्ताव मे परिवतन करने की जो दिशायें निर्धारित की गयी थी वे निम्न थी—

(i) विषम मताधिकार के स्थान पर समान मताधिकार, खुले मतदान के स्थान पर गुप्त मतदान और अप्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली के स्थान पर प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली की व्यवस्था की जाये।

(ii) सविधान को सोवियत सघ की वग शक्तियो के वतमान सम्बन्धो के अनुरूप लाकर उसके सामाजिक और आर्थिक आधारो को और अधिक सुनिश्चित रूप से परिभाषित किया जाय।

वृद्धि होती जा रही है और व्यक्ति के सर्वतोमुखी विकास के लिए अधिकाधिक अनुकूल स्थितियां निर्मित होती जा रही हैं।"

'यह परिपक्व समाजवादी सामाजिक सम्बन्धों का समाज है जिसमें सभी वर्गों और सामाजिक तबकों के एक-दूसरे के निकट आने और उसकी सभी जातियां एवं उपजातियों की कानूनी और वास्तविक समानता तथा उनके बीच बिरादराना सहयोग के आधार पर जनता के एक नये ऐतिहासिक समुदाय—सोवियत जनता—का गठन हुआ है।"

"यह मेहनतकश लोगों की, जो देशभक्त और अन्तर्राष्ट्रीयवादी हैं, उच्च संगठनात्मक क्षमता, विचारधारात्मक प्रतिबद्धता और चेतना से युक्त समाज है।"

"यह एक ऐसा समाज है, जिसमें जीवन का नियम ऐसा है कि प्रत्येक का मंगल-कल्याण सभी की चिन्ता का और सभी का मंगल कल्याण प्रत्येक की चिंता का विषय है।"

"यह सच्चे लोकतन्त्र का समाज है, जिसकी राजनीतिक व्यवस्था समस्त सार्वजनिक मामलों का कारगर प्रबंध, राज्य के संचालन में मेहनतकश जनता की अधिकाधिक सक्रिय भागीदारी तथा नागरिक के सच्चे अधिकारों और स्वतन्त्रताओं का समाज के प्रति उसके कर्तव्यों और उत्तरदायित्व के साथ समन्वय सुनिश्चित बनाती है।"

"विकसित समाजवादी समाज कम्युनिज्म के मार्ग पर एक स्वाभाविक, तर्कसंगत चरण है।"

सोवियत राज्य का चरम लक्ष्य वर्गहीन कम्युनिस्ट समाज निर्मित करना है जिसमें सार्वजनिक कम्युनिस्ट स्वशासन होगा। जनता के समाजवादी राज्य के प्रधान लक्ष्य निम्न हैं--

(i) कम्युनिज्म का भौतिक और तकनीकी आधार निर्मित करना।

(ii) समाजवादी सामाजिक सम्बन्धों को सर्वांगपूर्ण बनाना और उन्हें कम्युनिस्ट सम्बन्धों में रूपान्तरित करना।

(iii) कम्युनिस्ट समाज के नागरिकों को ढालना।

(iv) जनता के जीवनमान और सांस्कृतिक स्तर को उन्नत करना।

(v) देश की सुरक्षा को हिफाजित करना।

(vi) शांति के दृढ़ीकरण और अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग के विकास को बढ़ावा देना।

सोवियत जनता,

वैज्ञानिक कम्युनिज्म के विचारों से निर्देशित होकर और अपनी क्रान्तिकारी परम्पराओं के प्रति वफादार रहते हुए

समाजवाद की विराट सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक उपलब्धियों का आधार बनाते हुए,

(Moldavian) नाम के दो अन्य गणराज्यों का भी निर्माण किया गया था। इस तरह द्वितीय महायुद्ध के अन्त तक सोवियत संघ में कुल 16 गणराज्य थे। परन्तु 1956 में करेल फिनिश गणराज्य का दर्जा घटाकर उसे रूसी सोवियत समाजवादी गणराज्य के अन्तर्गत एक स्वायत्त गणराज्य बना दिया गया था। इस तरह 1956 में सोवियत संघ के गणराज्यों की कुल संख्या 15 हो गई थी जो वर्तमान समय तक विद्यमान है।

सन 1936 के संविधान के अन्तर्गत सोवियत संघ में चार प्रकार की इकाइयां थीं, संघ गणराज्य, स्वायत्त गणराज्य, स्वायत्त प्रदेश और स्वायत्त इलाके। इसमें भी गणराज्य स्वेच्छा से समानता के आधार पर शामिल हुए थे। इसमें भी शक्तियों का विभाजन केन्द्र और गणराज्यों में किया गया था। जहां अनुच्छेद 14 में केन्द्र (सोवियत संघ) की शक्तियों को गिनाया गया था वहां अवशिष्ट शक्तियां गणराज्यों के पास थीं। प्रत्येक गणराज्य का अपना एक संविधान था जो संघीय संविधान के अनुरूप ही हो सकता था। गणराज्य (संघ के एकक) संघ से स्वेच्छा से पृथक हो सकते थे, विदेशों से राजनयिक और व्यापारिक सम्बन्ध स्थापित कर सकते थे और सेना का निर्माण कर सकते थे। गणराज्यों के ये सब अधिकार केवल सैद्धान्तिक उनके पास थे व्यवहार में वे न संघ से पृथक हो सकते थे और न स्वतन्त्र विदेश नीति का अनुसरण कर सकते थे।

5 नागरिकों के मूल अधिकार और कर्त्तव्य—स्तालिन संविधान ने पहली बार सोवियत नागरिकों को मूल अधिकार प्रदान किये थे। स्तालिन संविधान ने नागरिकों के मूल कर्त्तव्यों का भी उल्लेख किया था। वस्तुतः संविधान के अध्याय 10 के 16 अनुच्छेद (अनुच्छेद 118 से 133 तक) नागरिकों के मूल अधिकारों और कर्त्तव्यों से ही सम्बन्धित थे। संविधान नागरिकों की राजनीतिक स्वतन्त्रताओं के स्थान पर उनकी आर्थिक स्वतन्त्रताओं पर बल देता था। यही कारण है कि स्तालिन संविधान में नागरिकों के [illegible] ([illegible]) के अधिकार, विश्राम और सामाजिक एवं आर्थिक सुरक्षा के अधिकार को सुनिश्चित किया गया था। इन अधिकारों के अतिरिक्त संविधान ने नागरिकों को [illegible], शिक्षा, [illegible] भाषण, प्रेस एवं संगठन सम्बन्धी, [illegible] सम्बन्धी तथा अनेक अधिकार भी प्रदान किये थे। परन्तु नागरिक इन अधिकारों का उपयोग समाजवादी व्यवस्था के अनुरूप कर सकते थे उसके विरुद्ध नहीं।

# 2

# सोवियत संघ के संविधान की प्रमुख विशेषतायें
(Salient Features of the Constitution of the USSR)

सन 1977 के सोवियत सघ के सविधान की प्रमुख विशेषतायें निम्न है—

1 सोवियत जनता द्वारा निर्मित सविधान—सोवियत सघ के सविधान के निर्माण हेतु सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत ने सन् 1964 मे लि इ ब्रेझनेव की अध्यक्षता म एक सविधान आयोग की स्थापना की थी। सविधान आयोग ने सन् 1977 के सविधान के प्रारूप को तैयार किया था। परन्तु प्रारूप पर चार महीने तक हुए राष्ट्रव्यापी विचार-विमर्श मे सोवियत जनता ने जिस सहभागिता का परिचय दिया उसके आधार पर इसे समस्त सोवियत जनता द्वारा रचित सविधान की सज्ञा देना कोई अतिशयोक्ति नही। जैसाकि ब्रेझनेव ने अपनी रिपोर्ट मे कहा था कि "समस्त सोवियत जनता ही वस्तुत अपने राज्य के मूलभूत कानून (सविधान) की सच्ची सृजनकर्ता है।" सरकारी आकडो के अनुसार कुल मिलाकर 14 करोड लोगों से अधिक ने अर्थात् देश की बालिग जनता के 80% भाग ने राष्ट्रव्यापी विचार विमर्श मे हिस्सा लिया।

2 निर्मित एव लिखित सविधान—अमरीका, स्विटजरलैण्ड, भारत तथा अन्य गैर साम्यवादी सघीय सविधानो और सोवियत सघ के 1918, 1924 और 1936 के पूववर्ती सविधानो की भाति सोवियत सघ का वर्तमान सविधान भी एक निर्मित एव लिखित प्रलेख है। इसमे 9 खण्ड, 21 अध्याय और 174 अनुच्छेद है जबकि 1936 के स्तालिन सविधान म 13 अध्याय और 146 अनुच्छेद थे। इस तरह वतमान सविधान म 1936 के सविधान की तुलना मे 8 अध्याय और 28 अनुच्छेद अधिक है। जहा 1936 के सविधान की कोई प्रस्तावना (Preamble) नही थी, वहा 1977 के सविधान की एक प्रस्तावना है जिसम देश मे समाजवादी क्रान्ति की विजय के पश्चात तय किये गय माग का लेखा जोखा दिया गया है, विकसित समाजवादी समाज के सार की सक्षिप्त परिभाषा दी गयी है तथा

1956) मे स्तालिन के व्यक्ति पूजा के सिद्धान्त की कटु आलोचना की थी। इस सिद्धान्त के फलस्वरूप पार्टी सगठन और शासन सचालन म जो दोष उत्पन्न हो गये थे पार्टी नेताओ ने उनके निवारण की आवश्यकता पर बल दिया था। अत पार्टी और शासन मे सुधारो को लागू करने के लिए एक नये सविधान की आवश्यकता थी।

2 सोवियत समाज का विकसित समाजवादी समाज के चरण मे पदार्पण—छठे दशक के अन्त तक सोवियत समाज विकसित समाजवाद के प्रवेश द्वार पर पहुच चुका था। जैसा कि पार्टी की इक्कीसवी असाधारण काग्रेस (1959) मे स्वीकार किया गया था कि "सोवियत सघ म समाजवाद ने पूर्ण और अन्तिम विजय प्राप्त कर ली है।"

सन् 1977 के सविधान की प्रस्तावना मे स्पष्ट कहा गया है कि "विकसित समाजवादी समाज कम्युनिज्म के मार्ग पर एक स्वाभाविक, तर्कसगत चरण है।" सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी के सक्षिप्त इतिहास म भी कहा गया है कि "कम्युनिज्म समाजवाद से पैदा होता है और उसका प्रत्यक्ष सिलसिला है। यह एक अविराम ऐतिहासिक प्रक्रिया है।"

विकसित समाजवादी समाज की जिन उपलब्धियो ने सोवियत समाज को कम्युनिज्म के निर्माण की ओर अग्रसर किया है उन्हे मुख्यत निम्न बिन्दुओ द्वारा अभिव्यक्त किया जा सकता है—

(i) शोषक वर्गों का उन्मूलन अर्थात् सोवियत समाज म शोषक वर्गों के उन्मूलन के बाद देश म ऐसी कोई शक्तिया बाकी नही रही है जिनकी पूजीवादी व्यवस्था की पुन स्थापना म दिलचस्पी हो।

(ii) सोवियत अर्थव्यवस्था के सभी क्षेत्रो म सामाजिक स्वामित्व की स्थापना अर्थात सोवियत समाज उच्चत विकसित उत्पादन शक्तियो सशक्त आधुनिक उद्योग तथा सामूहिकता के सिद्धान्त पर आधारित बड़े पैमाने की खेती के बल पर खड़ा है।

(iii) देश के सामाजिक स्वरूप म भी भारी परिवर्तन आये है। बीसवी शताब्दी के चौथे दशक के मध्य मे जहा देश की आबादी मे आधे से अधिक किसान थे वहीं अब मजदूर वर्ग सोवियत समाज का सबसे बडा वर्ग है। पूरी आबादी म 61 6% मजदूर है जबकि 1936 म यह सख्या 31 8% थी और अब इस वर्ग की राजनीतिक परिपक्वता, व्यावसायिक प्रशिक्षण तथा सामाजिक सक्रियता का स्तर बहुत ऊचा उठा है। मजदूरो का श्रम इजीनियरो और तकनीशियनो के श्रम के अधिकाधिक सदृश्य बन रहा है।

(iv) किसानो की प्रतिशत सख्या म कमी हुई है, परन्तु इसके साथ ही समाजवादी कृषि के विकास के फलस्वरूप किसान वर्ग सारत एक नया वर्ग बन गया है, जिसकी चेतना समाजवादी है और मनोवृत्ति सामूहिकतावादी। ग्रामीण

वादी भी है।" यह एक ऐसा समाज है जिसमें सभी का प्रत्येक के हित के लिए सरोकार और प्रत्येक का सभी के हित के लिए सरोकार ही जीवन का नियम है।"

6 समस्त जनता का समाजवादी राज्य—ब्रेझनेव संविधान सोवियत संघ को "मजदूरों और किसानों का एक समाजवादी राज्य नहीं बनाता' बल्कि 'समस्त जनता का समाज का समाजवादी राज्य" बनाता है। जहाँ अनुच्छेद 2 इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि "सोवियत संघ में सम्पूर्ण सत्ता जनता की है" वहाँ अनुच्छेद 1 उस मेहनतकश जनता, मजदूर, किसान और बुद्धिजीवी जनता की चर्चा करता है जिसकी यह सत्ता है। जैसाकि अनुच्छेद 1 में कहा गया है कि "सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ समस्त जनता का समाजवादी राज्य है जो मजदूरों, किसानों और बुद्धिजीवियों की देश की सभी जातियों और उपजातियों के मेहनतकश लोगों की इच्छा और हितों को अभिव्यक्त करता है।" उदाहरणत सोवियतें 1936 के स्तालिन संविधान की भांति "मेहनतकशों के प्रतिनिधियों की सोवियतें नहीं बल्कि "जन प्रतिनिधियों की सोवियतें" कहता है।

7 कार्यक्रम सम्बन्धी व्यवस्थायें—पहले के सोवियत संविधानों की भांति ब्रेझनेव संविधान भी उन लक्ष्यों को निर्धारित करता है जिन्हें वह प्राप्त करना चाहता है। उसका सर्वोपरि लक्ष्य एक है और वह है "पूर्ण कम्युनिज्म का निर्माण करना।"

8 समाजवादी लोकतन्त्र—ब्रेझनेव संविधान समाजवादी लोकतन्त्र का और विस्तार अधिक करना चाहता है। अनुच्छेद 9 में इसके अर्थ को इस प्रकार अभिव्यक्त किया गया है, (i) समाज और राज्य के मामलों के प्रबन्ध में नागरिकों की अधिकाधिक व्यापक भागीदारी, (ii) राज्यतन्त्र का निरन्तर सुधार, (iii) सार्वजनिक संगठनों की सक्रियता में वृद्धि, (iv) जन नियन्त्रण प्रणाली का दृढ़ीकरण, (v) राजकीय और सार्वजनिक जीवन के कानूनी आधारों का दृढ़ीकरण, (vi) निर्णयों का अधिक खुलापन और प्रचार तथा जनमत को निरन्तर ध्यान में रखना।

9 लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण—संविधान लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण को मान्यता प्रदान करता है। अनुच्छेद 3 के अनुसार "सोवियत राज्य लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण के सिद्धान्त पर गठित किया गया है तथा वह उसके आधार पर कार्य करता है।' इसके अर्थ को स्पष्ट करते हुए अनुच्छेद 3 में कहा गया है कि सोवियत राज्य में "नीचे से लेकर ऊपर तक राज्य सत्ता के सभी निकाय निर्वाचित होती है। वे जनता के प्रति उत्तरदायी हैं। निम्न निकायों का यह उत्तरदायित्व है कि वे उच्चतर निकायों के निर्णय को स्वीकार करें अर्थात् निम्न निकायों के लिए उच्चतर निकायों के निर्णयों का पालन करना अनिवार्य है। लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण के सिद्धान्त में केन्द्रीय नेतृत्व का स्थानीय पहलकदमी और रचनात्मक कार्यों

सक्षेप म, सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी द्वारा अपनाये गये उपर्युक्त कार्यक्रम और सोवियत सघ में तथा अन्तर्राष्ट्रीय मच पर हुए परिवर्तनो के फलस्वरूप सन् 1936 के स्तालिन सविधान को बदलने की आवश्यकता पडी।

**संविधान आयोग का निर्माण**—सोवियत सघ के नये सविधान का निर्माण करने के लिए सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत ने 1964 मे सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी के भूतपूव महासचिव लियोनिद आई ब्रेभनेव की अध्यक्षता म 96 सदस्यो के एक सवधानिक आयोग की स्थापना की। इस आयोग मे पार्टी के अनुभवी सदस्यो, सरकारी कमचारियो, मजदूर वग, सामूहिक फार्मों के किसानो बुद्धिजीवियो तथा देश की अनकानेक जातियो के प्रतिनिधियो को शामिल किया गया था। आयोग ने नये सविधान के जिस प्रारूप को तैयार किया उस पर पार्टी की केन्द्रीय समिति के पूर्णाधिवेशनो मे दो बार विचार किया गया।

**नये सविधान के प्रारूप पर राष्ट्रव्यापी विचार विमश**—सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी की केन्द्रीय समिति द्वारा सविधान के प्रारूप को स्वीकार कर लिये जाने के बाद सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम न इसे मई 1977 मे राष्ट्रव्यापी विचार विमश के लिए प्रेषित कर दिया। प्रारूप पर चार महीने तक राष्ट्रव्यापी विचार विमर्श होता रहा।

**नये सविधान पर सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की स्वीकृति**—राष्ट्रव्यापी विचार विमश के बाद सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत न अपने सातवें असाधारण अधिवेशन मे, (जो 4 अक्टूबर 1977 को शुरु हुआ था) प्रारूप पर विचार विमर्श किया। अक्टूबर 7, 1977 को सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत ने इसे स्वीकार कर लिया और यह सोवियत सघ का नया सविधान (मूलभूत कानून) बन गया। इस सविधान को ब्रेभनेव सविधान भी कहा जाता है। इसम एक प्रस्तावना, 9 खण्ड 21 अध्याय और 174 अनुच्छेद है। इस सविधान मे, जैसाकि ब्रेभनेव न अपनी रिपोट म कहा था "सोवियत राज्य के विकास के सम्पूर्ण 60 वर्षों का सार सग्रह है।"

**प्रस्तावना (Preamble)**—सन् 1977 के सविधान की प्रस्तावना की विशेषता यह है कि वह न केवल "विकसित समाजवादी समाज" के अथ को स्पष्ट करती है, जिसका निर्माण सोवियत सघ मे हो चुका है, बल्कि वह उस लक्ष्य का वगहीन कम्युनिस्ट समाज के निर्माण के लक्ष्य का—भी स्पष्ट उल्लेख करती है जिसे वह प्राप्त करना चाहती है।

प्रस्तावना के अनुसार विकसित समाजवादी समाज "एक ऐसा समाज है जिसमे शक्तिशाली उत्पादक शक्तियो का और उन्नत विज्ञान तथा सस्कृति का निर्माण किया गया है यह एक ऐसा समाज है जिसम जनता के मगल कल्याण मे निरन्तर

और उपभोग की मात्रा को जिस सिद्धान्त द्वारा निर्धारित किया जाता है वह है "प्रत्येक से उसकी योग्यता के अनुसार, प्रत्येक को उसके कार्य के अनुसार।"

13 सामाजिक बुनियाद—संविधान राज्य की आर्थिक बुनियाद पर ही बल नहीं देता बल्कि उसकी सामाजिक बुनियाद पर भी बल देता है। उसके लिए सामाजिक बुनियाद वह आधार है अर्थात् वर्ग भेदो, मानसिक और शारीरिक श्रम में तात्विक विभेदों और जातियों एवं जातीय समूहों में भेदों का अन्त वह आधार है जिस पर सोवियत संघ जैसा बहुजातीय राज्य संगठित एवं अखण्ड रह सकता है। यही कारण है कि ब्रेझनेव संविधान का अध्याय 3 सामाजिक विकास और संस्कृति से सम्बन्धित है। जैसाकि अनुच्छेद 19 में कहा गया है कि "मजदूरों, किसानों और बुद्धिजीवियों का अटूट मोर्चा सोवियत संघ का सामाजिक आधार है।"

14 विज्ञान और प्रौद्योगिकी का महत्व—संविधान कम्युनिज्म के निर्माण हेतु विज्ञान और प्रौद्योगिकी पर विशेष बल देता है। अनुच्छेद 15 के अनुसार "समाजवाद के अन्तर्गत सामाजिक उत्पादन का सर्वोच्च लक्ष्य जनता की बढ़ती हुई भौतिक और सांस्कृतिक एवं बौद्धिक आवश्यकताओं की पूर्णतम सम्भव तुष्टि करना है।" 'मेहनतकश जनता की रचनात्मक पहलकदमी समाजवादी प्रतियोगिता और वैज्ञानिक एवं प्राविधिक प्रगति पर भरोसा करते हुए तथा आर्थिक प्रबन्ध के रूपों एवं विधियों को उन्नत बनाते हुए राज्य श्रम उत्पादकता की वृद्धि, उत्पादन की कार्यकुशलता और कार्य के गुण में संवर्धन का तथा अर्थव्यवस्था के गतिशील, नियोजित और सानुपातिक विकास को सुनिश्चित करता है।"

15 नैतिक एवं सौन्दर्य शिक्षा एवं सांस्कृतिक सम्पदा का संरक्षण—संविधान कम्युनिज्म के निर्माण हेतु केवल विज्ञान और प्रौद्योगिकी पर ही बल नहीं देता बल्कि जनता की नैतिक एवं सौन्दर्य शिक्षा एवं सांस्कृतिक सम्पदा के संरक्षण पर भी बल देता है। अनुच्छेद 27 के अनुसार "राज्य सोवियत जनता की नैतिक और सौन्दर्य सम्बन्धी शिक्षा के लिए, उसका सांस्कृतिक स्तर ऊँचा उठाने के लिए समाज की सांस्कृतिक सम्पदा के संरक्षण, संवर्धन और उसके व्यापक उपयोग के प्रति चिन्ता प्रदर्शित करता है।" "सोवियत संघ में पेशेवर, शौकिया और लोक कला के विकास को हर प्रकार से प्रोत्साहन दिया जाता है।"

16 विदेश नीति (Foreign Policy)—संविधान सोवियत संघ की विदेश नीति को भी संवैधानिक मान्यता प्रदान करता है। वस्तुतः संविधान के अध्याय 4 के तीन अनुच्छेदों में (अनुच्छेद 28 से 30) सोवियत संघ की विदेश नीति के मूल आधारों का ही विवेचन किया गया है। अनुच्छेद 28 के अनुसार "सोवियत संघ शान्ति की लेनिनवादी नीति का अविचल रूप से पालन करता है और राष्ट्रों की सुरक्षा के सुदृढ़ीकरण तथा व्यापक अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग का समर्थन करता है।

समाजवादी लोकतन्त्र के और अधिक विकास के लिए प्रयत्न करते हुए,

विश्व समाजवादी व्यवस्था के एक अग के रूप मे सोवियत सघ की अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति का ध्यान मे रखते हुए और अपने अन्तराष्ट्रीयतावादी उत्तरदायित्व के प्रति सचेत रहते हुए,

1918 के प्रथम सोवियत सविधान मे सोवियत सघ के 1924 के सविधान मे तथा सोवियत सघ के 1936 के सविधान मे अन्तर्निहित विचारो और सिद्धान्तो की निरन्तरता को कायम रखते हुए,

इसके द्वारा सोवियत संघ की सामाजिक सरचना तथा नीति के सिद्धान्तो को सम्पुष्ट करती है तथा नागरिको के अधिकारो, स्वतन्त्रताओ और दायित्वो को, और समस्त जनता के समाजवादी राज्य के सगठन के सिद्धान्तो तथा उसके लक्ष्यो को परिभाषित करती और उनकी इस सविधान मे घोषणा करती है।

## समीक्षा प्रश्न

1. *सोवियत शासन व्यवस्था के अध्ययन का क्या महत्त्व है ?*
2. सोवियत सघ मे सवैधानिक विकास पर एक निबन्ध लिखिए।
3. सन् 1977 के सविधान के अन्तर्गत 'विकसित समाजवादी समाज' के अर्थ एव प्रकृति को स्पष्ट कीजिए।

महत्त्वपूर्ण सार्वजनिक विषयों का स्पष्ट उल्लेख नहीं करता जिन पर जनमत संग्रह कराना आवश्यक है। फिर भी सोवियत संवैधानिक इतिहास में समय समय पर सार्वजनिक महत्त्व के अनेक विषयों पर जनमत संग्रह कराया जाता रहा है। उदाहरणत अर्थव्यवस्था के विकास की राजकीय योजनाओं, विवाह और परिवार, पेंशन, पर्यावरण सुरक्षा सम्बन्धी कानूनों आदि पर जनमत संग्रह कराया गया है। सन 1977 के संविधान के प्रारूप पर चार महीने तक राष्ट्रव्यापी विचार विमर्श होने के बाद ही उसे सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत ने 7 अक्टूबर, 1977 को स्वीकार किया था।

सोवियत संघ में जनमत संग्रह का अधिकार सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत तथा उसकी प्रेसीडियम का अधिकार है। यह सोवियत संघ की जनता का अधिकार नहीं। सोवियत जनता सार्वजनिक महत्त्व के किसी विषय पर जनमत संग्रह की माग नहीं कर सकती जिस प्रकार स्विटजरलैण्ड में स्विस जनता इसकी माग कर सकती है।

**20 एक दलीय व्यवस्था**—ब्रिटेन, अमरीका, भारत जैसे स्वतन्त्र विश्व के देशों में राजनीतिक दल संविधानेत्तर विकास का परिणाम होते हैं परन्तु अनेक संविधान सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी को संवैधानिक मान्यता प्रदान करता है, उसकी नेतृत्वकारी और पथ-प्रदर्शक शक्ति को स्वीकार करता है। जैसाकि अनुच्छेद 6 में कहा गया है कि "सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी सोवियत समाज की नेतृत्वकारी और पथ प्रदर्शक शक्ति तथा उसकी राजनीतिक व्यवस्था सभी राजकीय संगठनों एवं सार्वजनिक संगठनों का नाभि केन्द्र है। सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी का अस्तित्व जनता के लिए है तथा वह जनता की सेवा करती है।"

**21 एक अद्वितीय संघीय व्यवस्था**—सोवियत संघ की संघीय व्यवस्था एक अद्वितीय संघीय व्यवस्था है। वह अमरीका स्विट्जरलैण्ड अथवा भारत जैसी संघीय व्यवस्थाओं से मेल नहीं खाती। वह अपने ही प्रकार की एक संघीय व्यवस्था है। सोवियत संविधान का लिखित एव कठोर स्वरूप, संविधान की सर्वोच्चता सोवियत संघ और उसकी एकाइयों में शासन शक्तियों का में दोहरी शासन व्यवस्था, संघ विभाजन, संघ के एकको के पास अवशिष्ट शक्तियों का होना, दोहरी नागरिकता, एककों की समानता, एककों के पृथक संविधान की व्यवस्था, संघीय व्यवस्थापिका का द्वि सदनात्मक स्वरूप आदि कुछ ऐसी विशेषतायें हैं जो उसे अमरीकी और स्विस संघीय व्यवस्था के निकट ला देती हैं परन्तु सोवियत संघीय व्यवस्था में कुछ ऐसी अति संघीय (Ultra Federal) विशेषताएं हैं जो उसे एक विलक्षण एव अद्वितीय संघ बनाती है। ये अति संघीय विशेषतायें हैं, (i) एककों को संघ से पृथक होने का अधिकार है, (ii) एककों को दूसरे देशों से राजनयिक सम्बन्ध स्थापित करने, संधियाँ सम्पन्न करने तथा संघीय क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत आने वाले विषयों में भाग लेने का अधिकार आदि।

सोवियत संघ के परम ध्येय—वर्गहीन कम्युनिस्ट समाज की स्थापना—की घोषणा की गयी है। सन् 1977 के संविधान में ऐसे अनेक अध्यायों को जोड़ा गया है जो पहले किसी संविधान में नहीं थे। उदाहरणत "सामाजिक विकास और संस्कृति" (अध्याय 3) सम्बन्धी अध्याय सोवियत संघ के पूर्व के किसी संविधान में नहीं था।

3 कठोर संविधान—अमरीका भारत तथा अन्य गैर साम्यवादी देशों के संविधानों की भांति सोवियत संघ का संविधान भी एक कठोर संविधान है। सोवियत संघ का संविधान अमरीका के संविधान की भांति अत्यधिक कठोर नहीं, फिर भी वह इस दृष्टि से कठोर है कि वह संवैधानिक कानून और साधारण कानून में अन्तर करता है तथा संवैधानिक कानून में संशोधन हेतु विशेष प्रक्रिया की व्यवस्था करता है। अनुच्छेद 174 के अनुसार सोवियत संघ के संविधान में तभी कोई संशोधन हो सकता है जब संशोधन के प्रस्ताव को "सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत का प्रत्येक सदन उसे अपने कुल सदस्यों के कम से कम दो तिहाई बहुमत से स्वीकार कर ले।"

4 संविधान की सर्वोच्चता—गैर साम्यवादी देशों के संविधानों की भांति सोवियत संघ का संविधान भी देश का सर्वोच्च कानून है। संघ और उसके एकक सीधे संविधान से ही अपनी शक्ति को प्राप्त करते हैं। कोई भी कानूनी काम संविधान के प्रतिकूल नहीं हो सकता, कोई संविधान की उल्लंघना नहीं कर सकता। संविधान का सुसंगत और सही-सही पालन करना सभी राजकीय प्रतिष्ठानों, सार्वजनिक संगठनों, अधिकारियों और सभी नागरिकों का सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण कर्तव्य है। जैसाकि अनुच्छेद 173 में कहा गया है कि "सोवियत संघ के संविधान को सर्वोच्च कानूनी शक्ति प्राप्त होगी। सभी कानून और राजकीय निकायों के अन्य अधिनियम संविधान के आधार पर और उसके अनुरूप ही हो सकते हैं।"

5 विकसित समाजवादी समाज का संविधान—नवीन संविधान विकसित समाजवादी समाज का संविधान है। प्रस्तावना में विकसित समाजवादी समाज का विवरण इस प्रकार किया गया है 'यह प्रबल उत्पादक शक्तियों और प्रगतिशील विज्ञान तथा संस्कृति से युक्त समाज है, इसमें लोगों की खुशहाली लगातार बढ़ती जाती है और व्यक्ति के सर्वतोमुखी विकास के लिए अधिकाधिक अनुकूल परिस्थितियाँ उपलब्ध होती जाती हैं।" यह परिपक्व सामाजिक सम्बन्धों का समाज है जिसमें सभी वर्गों तथा सामाजिक संस्तरों के निकट आने और उनकी सभी जातियों तथा जातीय समूहों की विधिक तथा वास्तविक समानता और उनके बंधुत्वपूर्ण सहयोग के आधार पर एक नये ऐतिहासिक जन समुदाय—सोवियत जनगण—का निर्माण हो गया है।" यह मेहनतकश लोगों की उच्च संगठनात्मक क्षमता, अपनी वैचारिक प्रतिबद्धता और चेतना का समाज है जो देशभक्त होने के साथ साथ अन्तर्राष्ट्रीयता-

सर्वोच्च सोवियत मंत्रिपरिषद मे परिवतन किय बिना प्रधानमन्त्री को पदच्युत कर सक्ती है जैसाकि 1964 मे प्रधानमन्त्री ख्रुश्चेव को पदच्युत करके किया गया था। ब्रिटेन म एसा कभी नही हो सकता। जहाँ ब्रिटेन म प्रधानमन्त्री समद को समय से पूर्व विघटित करा सक्ता है वहाँ सोवियत प्रधान मन्त्री ऐसा कभी नहो कर सकता। तीसरे सिद्धान्तत सविधान मन्त्रिपरिषद को सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी तो बनाता है और उसके अधिवेशनो के बीच उसे सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी बनाता है। परन्तु व्यवहार म सोवियत सघ की मन्त्रिपरिषद ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल की भाति सर्वोच्च सोवियत (ससद) के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी नही।

24 शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का निषेध—सविधान शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त को स्वीकार नही करता। जहा अमरीकी सविधान शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त पर आधारित है और जहा ब्रिटन, भारत तथा अन्य गैर साम्यवादी देशो के सविधानो मे शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त को न्यूनाधिक मात्रा मे स्वीकार किया गया है वहा ब्रेझनेव सविधान उसे पूर्णत अस्वीकार करता है। अनुच्छेद 2 इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि "अन्य सभी राजकीय निकाय जन प्रतिनिधियो की सोवियतो के नियन्त्रण म है और उनके प्रति उत्तरदायी है।" सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत एक ही समय पर "राज्य सत्ता की सर्वोच्च निकाय है", सघीय अधिकार क्षेत्र के अन्तगत आन वाले सभी विषयो पर उसे कानून निर्माण का एक मात्र अधिकार है, उसके द्वारा पारित कानूनो पर कायपालिका या न्यायिक वीटो लागू नही होता, वह ही सोवियत सघ की सरकार (मन्त्रिपरिषद) और अन्य सघीय निकायो का गठन, निर्देशन नियन्त्रण और निरीक्षण और निरीक्षण करती है, कायपालिका और अन्य सभी निकाय उसके प्रति उत्तरदायी है, वह ही सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशो का निर्वाचन करती है और प्रोक्यूरेटर जनरल की नियुक्ति करती है। सर्वोच्च सोवियत अथवा उसकी प्रेसीडियम का सोवियत सघ की कायपालिका और न्यायपालिका पर नियन्त्रण ही शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का निषध है।

25 बहुल कार्यपालिका—सोवियत सघ की कायपालिका स्विटजरलैण्ड की भाति बहुल है अमरीका या ब्रिटेन की भाति एकल नही। जैसाकि कारपिंसकी ने कहा था कि "हमारे राज्य का अध्यक्ष एक व्यक्ति नही बल्कि बहुल कायपालिका है।" स्तालिन न भी कहा था कि प्रेसीडियम बहुल या सामूहिक राष्ट्रपति है। सोवियत सघ की प्रेसीडियम के सदस्यो की सख्या 39 है। निस्सन्देह इसका एक अध्यक्ष होता है जिसे कुछ लेखक राष्ट्रपति की सज्ञा देते हैं परन्तु उसकी स्थिति अन्य सदस्यो मे श्रेष्ठ नही होती प्रेसीडियम के सभी सदस्य समान होते हैं। प्रेसीडियम का अध्यक्ष अन्य देशो के राज्याध्यक्षो की भाति राज्य के कुछ

के साथ और प्रदके काय के लिए प्रत्येक राजकीय निकाय और पदाधिकारी के उत्तरदायित्व के साथ मिलाया गया है।" सोवियत सघीय व्यवस्था, सोवियतो की व्यवस्था, दलीय (कम्युनिस्ट पार्टी) व्यवस्था, आर्थिक व्यवस्था, सास्कृतिक व्यवस्था सभी लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण के सिद्धान्त पर आधारित है।

**10 आर्थिक बुनियाद**—संविधान राज्य की आर्थिक बुनियाद पर अत्यधिक बल देता है। संविधान का एक पूर्ण अध्याय (अध्याय 2) राज्य की अर्थ व्यवस्था के विवेचन से सम्बन्धित है। अनुच्छेद 10 के अनुसार "सोवियत सघ की आर्थिक व्यवस्था की बुनियाद है राज्य की सम्पत्ति (सारी जनता की सम्पत्ति) और सामूहिक फार्म और सहकारी सम्पत्ति के रूप मे उत्पादन के साधनों पर समाजवादी स्वामित्व।" 'राज्य समाजवादी सम्पत्ति की रक्षा करता है और उसकी वृद्धि की स्थितियाँ भी उपलब्ध कराता है।" "किसी को भी समाजवादी सम्पत्ति का व्यक्तिगत लाभ के लिए या अन्य स्वार्थपूर्ण उद्देश्यो के लिए उपयोग करने का अधिकार नही है।" अनुच्छेद 16 के अनुसार "सोवियत सघ की अर्थव्यवस्था एक अखण्ड आर्थिक समुच्य (An integral economic complex) है जिसमें उसके भूखण्ड के सामाजिक उत्पादन वितरण और विनिमय के सभी तत्व समाविष्ट है।"

**11 व्यक्तिगत सम्पत्ति**—संविधान उत्पादन के सभी साधनो पर समाजवादी स्वामित्व की स्थापना करते हुए और श्रम एव शोषण की प्रणाली का समाप्त करते हुए भी सभी प्रकार की सम्पत्ति पर समाजवादी स्वामित्व स्थापित नहीं करता, वह अनुच्छेद 13 मे व्यक्तिगत सम्पत्ति का अधिकार देता है। परन्तु सोवियत संघ म व्यक्तिगत सम्पत्ति का मुख्य स्रोत उपार्जित आय है अनुपार्जित आय नहीं। नागरिक अपने श्रम द्वारा तो सम्पत्ति को अर्जित कर सकते हैं, उसे अपने पास रख सकते हैं तथा उसे विरासत म किसी को दे सकते हैं परन्तु वे किराये ब्याज अथवा लाभ द्वारा अर्थात अनुपार्जित आय द्वारा सम्पत्ति प्राप्त नहीं कर सकते, वे किसी अन्य नागरिक को अपने कारोबार म सेवा से नही रख सकते, वे किसी के श्रम का शोषण नहीं कर सकते। सोवियत सघ मे व्यक्तिगत सम्पत्ति का उपयोग समाज के हितो को क्षति पहुँचाने के रूप म नहीं किया जा सकता। अनुच्छेद 13 मे जिन वस्तुओ को व्यक्तिगत सम्पत्ति मे शामिल किया गया है वे हैं "दैनिक उपयोग, व्यक्तिगत उपयोग और सुविधा की वस्तुएँ, एक छोटी जोत तथा उससे सम्बन्धित औजार और अन्य वस्तुएँ एक मकान और उपार्जित बचत।"

**12 श्रम का महत्व**—सोवियत संविधान श्रम पर अत्यधिक बल देता है। वह जहां श्रम को शोषण मुक्त बनाता है वहा वह श्रम को सामाजिक सम्पदा का तथा व्यक्ति के कल्याण मे वृद्धि का स्रोत भी बनाता है। सोवियत सघ म श्रम

अधिकार का प्रयोग बहुत कम किया है वहाँ सोवियत संघ म इस अधिकार क प्रयोग का काफी मात्रा मे किया गया है । उदाहरणत 1966-1976 के दशक सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत समेत विभिन्न स्तरो की सोवियतो से लगभग हजार जन प्रतिनिधियो को वापस बुलाया गया था ।

28 समानता का सामान्य सिद्धान्त—ब्रेझनेव विधान नागरिकों को समानता का कोई पृथक अधिकार प्रदान नही करता बल्कि वह समानता का एक सामान्य सिद्धान्त के रूप म स्थापित करता है । वस्तुत संविधान के अध्याय 6 का शीर्षक ही सोवियत संघ की नागरिकता, नागरिको के अधिकारो की समानता है । इस दृष्टि से सोवियत संघ के अनुच्छेद 34 मे पायी जाने वाली नागरिकों की कानून के समक्ष समानता का क्षेत्र गैर साम्यवादी (पूँजीवादी या उदारवादी) व्यवस्थाओ म पाई जाने वाली कानून के समक्ष समानता से व्यापक है। गैर साम्यवादी देशो मे जाति धर्म, लिंग या जन्म स्थान के भेदभाव के बिना कानून के समक्ष जो समानता प्रदान की जाती है उसका वास्तविक अर्थ "समान स्थिति" (Equal Standing) अथवा "समान अवसर" (Equal Opportunity) होता है । परन्तु कोई नागरिक समान स्थिति अथवा समान अवसर का तभी लाभ ले सकता है यदि वह कानून के समक्ष समान रूप से खडा होने की क्षमता रखता हो अर्थात उसके पास पर्याप्त वित्तीय साधन हो अथवा पर्याप्त शैक्षिक या सामाजिक योग्यतायें हो दूसरी ओर,जब सोवियत संविधान अनुच्छेद 34 म भेदभाव किये बिना नागरिकों की कानून के समक्ष समानता की बात करता है तो वह उन आवश्यक शर्तों को भी प्रदान करता है जिनमे समानता का उपयोग किया जा सकता है । तभी तो अनुच्छेद 34 मे इस बात की व्यवस्था की गई है कि 'सोवियत संघ के नागरिकों के अधिकारो की समानता आर्थिक, राजनीतिक, सामाजिक एव सास्कृतिक जीवन के सभी क्षेत्रो म गारण्टीशुदा है ।"

29 नागरिक अधिकार एव स्वतन्त्रतायें—अमरीका और भारत जैसे स्वतन्त्र विश्व के देशो के संविधानो की भाति ब्रेझनेव संविधान भी नागरिकों को विविध प्रकार के अधिकार और स्वतन्त्रताये प्रदान करता है । परन्तु सोवियत अधिकार पत्र की विशेषता यह है कि वह, जैसाकि ऑम और जिक ने कहा है 'इतिहास के सर्वाधिक असाधारण अधिकार पत्रो म से एक है।" इसके अनेक कारण हैं । प्रथम, सोवियत अधिकार पत्र सोवियत नागरिको को समाजवादी व्यवस्था के अन्तर्गत अधिकार प्रदान करता है जिसमे व्यक्ति समाज और राज्य के हितो म कोई संघर्ष या द्वन्द नही समझा जाता । दूसरे, यह नागरिको की नैतिक स्वतन्त्रताओ क स्थान पर आर्थिक स्वतन्त्रताओ को प्राथमिकता देता है जहा स्वतन्त्र विश्व के देशो म नागरिको के भाषण, अभिव्यक्ति, सभा, संगठन की स्वतन्त्रताओ पर अधिक बल दिया जाता है वहाँ सोवियत संघ म नागरिकों काम पाने, विश्राम और आराम पाने भरण-पोषण पाने स्वास्थ्य रक्षा, आवास की

सोवियत सघ मे युद्ध प्रचार निषिद्ध है । सोवियत सघ की विदेश नीति सोवियत सघ मे कम्युनिज्म के निर्माण के लिए अनुकूल अन्तर्राष्ट्रीय परिस्थितिया सुनिश्चित करने, सोवियत सघ के राजकीय हितो की रक्षा करने विश्व समाजवाद की स्थितियो को सुदृढ करने, जनगण के राष्ट्रीय मुक्ति तथा सामाजिक प्रगति के सघष का समथन करने, आक्रामक युद्धो का निरोध करने, सार्विक तथा पूण निशस्त्रीकरण की सिद्धि करने और भिन्न-भिन्न सामाजिक व्यवस्थाओ वाले राज्यो मे शातिपूण सहअस्तित्व के सिद्धान्त का अविचल कार्यान्वयन करने की ओर लक्षित है ।" सक्षेप मे, सोवियत सघ की विदेश नीति के प्रमुख लक्ष्य है शांति, राष्ट्रो की सुरक्षा, अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग, युद्धों का निषेध, कम्युनिज्म का निर्माण, राजकीय हितो की रक्षा, पूर्ण निशस्त्रीकरण और शातिपूर्ण सहअस्तित्व ।

17 अन्य राज्यो से सम्बन्ध—सविधान अनुच्छेद 29 मे उन सिद्धान्तो को भी सवैधानिक मान्यता प्रदान करता है जिनका सोवियत सघ के अन्य राज्यो के साथ सम्बन्धो को निर्धारित करने मे पालन करता है । ये सिद्धान्त है, (i) सम्प्रभु समानता, (ii) बल प्रयोग या उसकी धमकी का पारस्परिक परित्याग (iii) सीमाओ की अनुल्लघनीयता, (iv) राज्यो की क्षेत्रीय अखण्डता, (v) विवादो का शान्तिपूण समाधान, (vi) आन्तरिक मामलों मे अहस्तक्षेप, (vii) मानवाधिकारो और मौलिक स्वतन्त्रताओ के प्रति आदर, (viii) जनगण के समान अधिकार और अपने भाग्य का स्वय निणय करने का अधिकार, (ix) राज्यो के बीच सहयोग, (x) अन्तर्राष्ट्रीय कानून के आमतौर पर मान्य सिद्धान्तो एव नियमो तथा सोवियत सघ ने जिन अन्तर्राष्ट्रीय सन्धियो पर हस्ताक्षर किये है उनसे उत्पन्न दायित्वो को ईमानदारी से पूरा करना ।

18 प्रतिरक्षा—सविधान प्रतिरक्षा को भी सवधानिक मान्यता प्रदान करता है । सविधान का अध्याय 5 समाजवादी मातृभूमि की प्रतिरक्षा से ही सम्बन्धित है । अनुच्छद 31 के अनुसार "समाजवादी मातृभूमि की प्रतिरक्षा राज्य का एक अत्यन्त महत्वपूण कर्त्तव्य है तथा यह समस्त जनता का ध्येय है ।" अनुच्छेद 32 के अनुसार "राज्य देश की सुरक्षा और उसकी प्रतिरक्षा क्षमता को सुनिश्चित बनाता है । तथा इस उद्देश्य से सोवियत सघ की सशस्त्र सेनाओ को हर आवश्यक चीजें की आपूर्ति करता है ।

19 राष्ट्रव्यापी विचार विमश एव जनमत सग्रह—सविधान सावजनिक महत्व के विषयों पर राष्ट्रव्यापी विचार विमश और जनमत सग्रह की व्यवस्था करता है । दूसरे शब्दों मे, सविधान सोवियत सघ मे प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की व्यवस्था करता है । जैसाकि अनुच्छेद 5 मे कहा गया है कि "राज्य के सर्वाधिक महत्वपूण विषयो को राष्ट्रव्यापी विचार-विमश के लिए प्रस्तुत किया जायगा और उन्हे जनता के मत (जनमत सग्रह) के लिए पश किया जायगा ।' यद्यपि —

**33 न्यायालय की दुर्बल स्थिति**—ब्रेझनेव संविधान जिस न्यायालय की व्यवस्था करता है उसकी स्थिति अत्यधिक दुर्बल है। सोवियत संघ में न्यायालय प्रशासन से एक पृथक और स्वतन्त्र निकाय नहीं वह उसी का एक हिस्सा है। न्यायालय की स्थिति प्रशासन के अन्य अंगों के बराबर नहीं बल्कि न्यून है। न्यायालय सर्वोच्च सोवियत (व्यवस्थापिका) के अधीन है। वह उसी के द्वारा निर्वाचित होती है और उसके प्रति उत्तरदायी होती है। न्यायालय, अमरीकी या भारतीय न्यायालय की भांति, संविधान के अभिभावक और अभिरक्षक के रूप में कार्य नहीं करती। वह सोवियत संघ के संविधान की व्याख्या भी नहीं करती। उसके पास किसी प्रकार का न्यायिक वीटो नहीं। वह सोवियत संघ की मन्त्रिपरिषद के निर्णयों सर्वोच्च सोवियत के कानून और उसके प्रेसीडियम की आज्ञप्तियों और आदेशों को अवैध घोषित कर रद्द नहीं कर सकती। उसकी स्थिति ब्रिटिश न्यायालय की भांति केवल कार्यात्मक स्वायत्तता की है।

**34 प्रोक्यूरेटर जनरल**—ब्रेझनेव संविधान भाग VII के अध्याय 21 में एक ऐसे कार्यालय—प्रोक्यूरेटर कार्यालय की स्थापना करता है जिसके समान्तर स्वतन्त्र विश्व के किसी देश में कोई संस्था नहीं। प्रोक्यूरेटर कार्यालय के शीर्ष पर प्रोक्यूरेटर जनरल तथा उसके अधीन प्रोक्यूरेटरों की एक श्रृंखला है। प्रोक्यूरेटर जनरल की नियुक्ति सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा होती है, प्रोक्यूरेटरों की नियुक्ति प्रोक्यूरेटर जनरल द्वारा या उसकी अनुमति (स्वीकृति) से होती है। प्रोक्यूरेटर जनरल के कार्य एवं शक्तियां मुख्यत निरीक्षणात्मक हैं परन्तु उसकी स्थिति सर्वोच्च न्यायालय से भी महत्वपूर्ण है। वह एक अभियोक्ता, अभियुक्त के अधिकारों का रक्षक, न्यायाधीश और समाजवादी व्यवस्था का संरक्षक है। उसकी शक्तियों की विशेषता यह है कि जहां वह न्यायालय के निर्णयों के विरुद्ध विरोध प्रकट कर सकता है अथवा उच्च न्यायालय में उसके विरुद्ध अपील कर सकता है वहां सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम को छोड़ कर उसके निर्णयों को कोई रद्द नहीं कर सकता।

**35 सोवियत प्रणाली**—संविधान सोवियत संघ में सोवियतों का एक जाल बिछा देता है। सभी सोवियतें सम्बन्धित आबादी द्वारा निर्वाचित होती हैं और सभी अपने निर्वाचकों के प्रति उत्तरदायी हैं। सभी सोवियतें एकीकृत सोवियत प्रणाली में संगठित हैं अर्थात सभी सोवियतें संगठनात्मक एकता के सिद्धांत पर आधारित की गयी हैं। सोवियतों के शीर्ष पर सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत है जिसके नेतृत्व में सभी संघ गणराज्यों और स्वायत्त गणराज्यों की सर्वोच्च सोवियतें और निम्न सोवियतें कार्य करती हैं। सभी सोवियतें अपने से उच्च सोवियतों के आदेशों का पालन करती हैं और अपने से निम्न सोवियतों के कार्यों का नियन्त्रण निर्देशन और निरीक्षण करती हैं। इस तरह सभी सोवियतें लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण के सिद्धान्त पर कार्य करती हैं।

निस्सन्देह सोवियन सविधान का अनुच्छेद 70 सोवियत सघ को "एक अखण्ड, सघीय बहुजातीय राज्य" की सज्ञा देता है जो समाजवादी सघबद्धता के सिद्धान्त पर जातियो के स्वतन्त्र आत्म निर्णय और समान सोवियत समाजवादी गणराज्यो के स्वैच्छिक सयोजन के फलस्वरूप गठित हुआ है परन्तु सोवियत सघ का झुकाव सघवाद की ओर उतना नही है जितना कि एकत्ववाद और केन्द्रीकरण की ओर है। प्रथम, शक्तियों का विभाजन सघ (केन्द्र) की ओर झुका हुआ है एककों की ओर नही। अनुच्छेद 73 मे गिनायी गयी केन्द्रीय सरकार की शक्तियो का क्षेत्र इतना व्यापक है कि अन्तत सभी विषयो पर निर्णय लेने की शक्ति अखिल सघीय सत्ताओ के पास रह जाती है। दूसरे, सोवियत सघ म कम्युनिस्ट पार्टी की स्थिति सर्वव्यापी है। पार्टी सिद्धान्तत और व्यवहारत सारी शक्ति का स्रोत है। सवैधानिक व्यवस्थाय कुछ भी हों नीति सम्बन्धी सभी विषयो पर निर्णय लेने की शक्ति पार्टी के पास है। तीसरे, सोवियत सघ के एकक अपनी सम्प्रभुता की रक्षा स्वय नही करते बल्कि सोवियत सघ की सघीय सरकार करती है। डॉ के सी व्हीयर सावियत सघीय व्यवस्था को एक "अर्द्ध सघीय व्यवस्था" कहना पसन्द करता है, ए एफ ऑग का मत है कि रूसी व्यवस्था "वस्तुत किसी अथ मे सघात्मक नही है।

**22 समरूप नागरिकता**–सविधान सोवियत सघ मे समरूप सघीय नागरिकता की स्थापना करता है। सोवियत सघ के नागरिक न केवल सघ गणराज्य की नागरिकता का उपयोग करत है बल्कि किसी गणज्य की नागरिकता ग्रहण कर लेने पर ही सोवियत सघ की नागरिकता उन्ह प्राप्त होती है। जैसाकि अनुच्छेद 33 मे कहा गया ह कि 'सोवियत सघ के लिए समरूप सघीय नागरिकता स्थापित की गयी है। सघ गणराज्य का प्रत्येक नागरिक सोवियत सघ का नागरिक है।"

**23 एक अद्वितीय ससदीय व्यवस्था**—सोवियत सघ म जिस प्रकार की ससदीय शासन प्रणाली की व्यवस्था की गयी है वह ब्रिटिश या भारतीय ससदीय शासन प्रणालियो के अनुरूप नही। वह अपने ही प्रकार की एक ससदीय शासन प्रणाली है। उदाहरणत ब्रिटिश ससद की भाति सोवियत सविधान का अनुच्छेद 108 सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत को सिद्धान्तत "राज्य सत्ता की सर्वोच्च निकाय" तो बनाता है परन्तु व्यवहार मे उसकी शक्तियो का प्रयोग उसकी प्रेसीडियम और अन्तत सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी करती है। दूसरे, सोवियत सघ की मन्त्रि परिषद का एक अध्यक्ष तो होता है जिसे ब्रिटेन की भांति प्रधानमन्त्री कहा जाता है परन्तु जो ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की तरह अपनी मन्त्रिपरिषद का निर्माण नही करता क्योकि मन्त्रिपरिषद का निर्वाचन सोवियत सघ का सर्वोच्च सोवियत द्वारा होता है। सोवियत सघ की मन्त्रिपरिषद का जीवन-मरण ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल की भांति प्रधानमन्त्री के जीवन मरण पर निभर नही करता। सोवियत सघ म तो

# 3

# मूल अधिकार, स्वतन्त्रताये और कर्त्तव्य

## (The Basic Rights, Freedoms and Duties)

"ब्रेझनेव सविधान सोवियत नागरिकों को ऐसे अधिकार और स्वतन्त्रतायें प्रदान करता है जो किसी भी पूँजीवादी देश मे नहीं दिये गये और न ही दिये जा सकते है।"

—कारपिंसकी

प्रस्तावना (Introduction)—नागरिको के मूल अधिकारो की अवधारणा का विकास 17वी शताब्दी मे इगलैण्ड म राजतन्त्र के विरोध म हुआ था। सन 1628 की अधिकारो की याचिका और सन 1689 का अधिकार पत्र इसके प्रारम्भिक उदाहरण है। परन्तु ब्रिटेन मे कभी लिखित सविधान नहीं रहा। अत ब्रिटिश जनता ससदीय अधिनियमो से ही अपने अधिकारो को प्राप्त करती रही है।

अठारहवी शताब्दी के लोकतान्त्रिक आन्दोलनो से नागरिक अधिकारो की अवधारणा को अत्यधिक बल मिला। फ्रासीसी क्रान्ति मानव की स्वतन्त्रता, समानता और बन्धुत्व पर आधारित थी। फ्रास की राष्ट्रीय सभा ने ही सन 1789 म पहली बार मानव के अधिकारो की घोषणा की थी। सन 1789 के अमरीकी संविधान म नागरिकों के अधिकारो को शामिल नही किया गया था परन्तु दो वर्ष बाद ही सन् 1791 म प्रथम 10 सशोधनो को स्वीकार करके नागरिक अधिकारो को अमरीकी सविधान म जोड दिया गया था, जिन्हे सयुक्त रूप से "अधिकार पत्र" की सज्ञा दी जाती है। फ्रासीसी क्रान्ति ने मानव की समानता पर अधिक बल दिया था जबकि अमरीकी क्रान्ति न मानव की स्वतन्त्रता पर अधिक बल दिया।

फ्रांसीसी और अमरीकी क्रान्तियो की मूल धारणायें लोकतान्त्रिक समाज अर्थात् पश्चिमी पूँजीवादी समाज की आधारशिलायें बन गयी। अन लोकतान्त्रिक

औपचारिक कार्यों को निष्पादित करता है, परन्तु सविधान उसे किन्ही विशिष्ट शक्तियो से विभूषित नही करता।

सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम एक अद्वितीय नवीनता (Innovation) है। विश्व के अन्य किसी प्रजातान्त्रिक देश मे इस प्रकार की अथवा इसके समानान्तर कोई सस्था नही पायी जाती। सिद्धान्ततः यह सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की एक स्थायी निकाय है, परन्तु व्यवहार मे यह उसकी सारी शक्तियो का प्रयोग करती है।

26 द्वि सदनात्मक व्यवस्थापिका—ब्रिटिश एव भारतीय ससद तथा अमरीकी काग्रेस की भाति सोवियत सविधान भी सोवियत सघ म एक द्वि-सदनात्मक सर्वोच्च सोवियत की स्थापना करता है। सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के निम्न सदन को सघ सोवियत और उच्च सदन को जातियो (राष्ट्रीयताओ) की सोवियत कहा जाता है जहा सघ सोवियत, सोवियत जनता का प्रतिनिधित्व करता है वहा जातियो की सोवियत, सोवियत सघ के एकको अर्थात सघ गणराज्यो, स्वायत्त गणराज्यो, स्वायत्त प्रदेशो और स्वायत्त इलाको का प्रतिनिधित्व करता है।

सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदन हर दृष्टि से समान है। दोनों सदनो के सदस्यों की सख्या समान है अर्थात प्रत्येक सदन के सदस्यो की सख्या 750 है। दोनो सदन के सदस्यों का निर्वाचन सार्वभौम, समान और प्रत्यक्ष मताधिकार के आधार पर गुप्त मतदान द्वारा होता है, दोनो का कार्यकाल 5 वर्ष है दोनो के अधिवेशन एक साथ शुरू होते है और एक साथ समाप्त होते है, दोनो को समय से पूर्व भग नही किया जा सकता, दोनो की साधारण और वित्तीय विधेयको पर शक्तिया समान है, कोई विधेयक तभी कानून का रूप धारण करता है जब प्रत्येक सदन उसे अपने सदस्यो की कुल सख्या के बहुमत से स्वीकार कर लेता है, आदि। जहा ब्रिटेन और भारत जैसे ससदीय प्रणाली वाले देशो म ससद का निम्न सदन उच्च सदन की तुलना म अधिक शक्तिशाली होता है और जहाँ अमरीका जैसे अध्यक्षात्मक प्रणाली वाले देश म उच्च सदन निम्न सदन स अधिक शक्तिशाली होता है वहाँ सोवियत सघ म सघ सोवियत और जातियो की सोवियत हर दृष्टि से समान हैं।

27 प्रतिनिधियो को वापस बुलाने की व्यवस्था—ब्रेझनेव सविधान प्रतिनिधियों को वापस बुलाने की व्यवस्था करता है। जैसाकि अनुच्छेद 107 म कहा गया है कि यदि कोई प्रतिनिधि अपने निर्वाचको के विश्वास के औचित्य को सिद्ध नही करता अर्थात् वह अपने सार्वजनिक कर्त्तव्यो को पूरा करने म असफल रहता है तो कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया के अनुसार निर्वाचको के बहुमत के निर्णय म उसे किसी भी समय वापस बुलाया जा सकता है।' स्विट्जरलैण्ड म भी प्रतिनि[illegible] को वापस बुलाने की व्यवस्था है परन्तु जहा स्विट्जरलैण्ड म निर्वाचको

58 तक) मे सोवियत नागरिकों के अधिकारों और स्वतन्त्रताओं का उल्लेख किया गया है । ब्रेझनेव संविधान स्तालिन संविधान की भांति नागरिकों को समानता का कोई पृथक अधिकार नहीं देता बल्कि अध्याय 6 मे विशेषकर अनुच्छेद 34 मे समानता के सामान्य सिद्धान्त की स्थापना करता है ताकि सोवियत नागरिक आर्थिक, राजनीतिक सामाजिक एवं सांस्कृतिक जीवन के सभी क्षेत्रों मे अधिकारों का समान उपयोग कर सकें ।

## सोवियत अधिकार पत्र की प्रकृति
## (Nature of Soviet Bill of Rights)
### अथवा
## सोवियत नागरिको के अधिकारो की विशिष्ट विशेषतायें
## (Special Features of Rights of Soviet Citizens)

सोवियत अधिकार जसाकि ग्राग और जिंक ने कहा है "इतिहास के सर्वाधिक असाधारण अधिकार पत्रों मे से एक है।" सोवियत अधिकार पत्र सोवियत नागरिको का ऐसी सामाजिक व्यवस्था के अन्तर्गत अधिकार प्रदान करता है जिसमे व्यक्ति, समाज और राज्य के हितो मे तादात्म्य समझा जाता है अर्थात व्यक्ति, समाज और राज्य के हितो म कोई सघर्ष नहीं समझा जाता, जिसम अर्थ व्यवस्था पर समाज का पूर्ण नियन्त्रण होता है अर्थात उत्पादन के सभी साधनो पर समाज का स्वामित्व होता है और वितरण एव उपभोग पर समाज का नियन्त्रण होता है, जिसम व्यक्तिगत सम्पत्ति का मुख्य स्रोत श्रम द्वारा उपार्जित आय (earned income) होती है किराया, ब्याज और लाभ द्वारा प्राप्त अनुपार्जित आय (unearned income) नहीं होती जिसम एक ही राजनीतिक दल—साम्यवादी दल—के पास समाज की नेतृत्वकारी और पथ प्रदर्शन शक्ति होती है और वह ही राजनीतिक व्यवस्था सभी राजकीय सगठनो एव सार्वजनिक सगठनों का नाभि केन्द्र होता है जिसम नागरिको की राजनीतिक स्वतन्त्रताओं के स्थान पर आर्थिक स्वतन्त्रताओं को प्राथमिकता दी जाती है, जिसम नागरिक अधिकारो और स्वतन्त्रताओं का प्रयोग "जनता के हितो के अनुरूप और समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ बनाने" और "कम्युनिज्म के निर्माण के लक्ष्यो के अनुरूप" तो कर सकते है परन्तु उनके विरुद्ध नही कर सकते जिसम नागरिक अधिकारो के स्थान पर सामाजिक कर्तव्यों पर अधिक बल दिया जाता है, जिसम दूसरे देशो के उत्पीडित नागरिको को शरण लेने की व्यवस्था तो होती है परन्तु अपने देश के नागरिको के अधिकारो को कार्यपालिका निरंकुशता और व्यवस्थापिका के अत्याचार से सुरक्षित रखने के लिये न्यायालय को न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति नही दी जाती ।

सोवियत अधिकार पत्र की विशिष्ट विशेषतायें मुख्यत निम्न है —

1 अधिकारो का समाजवादी स्वरूप—सोवियत अधिकार पत्र 'व्यक्ति' को केन्द्र मानकर तयार नहीं किया गया बल्कि 'समाज' को केन्द्र मानकर तयार

आदि के अधिकारो पर अधिक बल दिया जाता है। सोवियत समाजवादी व्यवस्था इस मान्यता पर आधारित है कि नागरिको के आर्थिक अधिकारो के अभाव मे राजनीतिक और सामाजिक अधिकार मिथ्या, आडम्बर, दिखावा मात्र और धोखा है। तीसरे, सोवियत अधिकार पत्र नागरिको को जो अधिकार प्रदान करता है वह सोद्देश्य प्रदान किये गये है। नागरिक अधिकारो और स्वतन्त्रताओ का प्रयोग "जनता के हितो के अनुरूप और समाजवादी व्यवस्था का सुदृढ बनाने" और कम्युनिज्म के निर्माण के लक्ष्यो के अनुरूप तो कर सकते है परन्तु उनके विरुद्ध नही कर सकते।

**30 नागरिकों के विशिष्ट कर्त्तव्य**—ब्रेझनेव सविधान नागरिको कर्त्तव्यो का भी विशिष्ट उल्लेख करता है। सोवियत अधिकार पत्र वस्तुत इस मान्यता आधारित है कि अधिकार और कर्त्तव्य एक साथ जुडे हुए है। जसाकि अनुच्छेद 59 मे कहा गया है कि ' नागरिको के अधिकारो और स्वतन्त्रताओ का प्रयोग उनके कर्त्तव्यो और दायित्वो के परिपालन के साथ अभिन्न रूप से जुडा हुआ है।" अध्याय 7 का शीर्षक ही "सोवियत सघ के नागरिको के मूल अधिकार, स्वतन्त्रतायें और कर्त्तव्य" है। सोवियत नागरिकों के प्रमुख कर्त्तव्य है—(i) सविधान और कानूनो का पालन करना, (ii) काम करना, (iii) सामाजिक सम्पत्ति की रक्षा करना, (iv) राज्य के हितो की रक्षा करना (v) सैनिक सेवा करना, (vi) अन्य नागरिको की जातीय प्रतिष्ठा, अधिकारो और हितो का सम्मान करना, (vii) पर्यावरण की सुरक्षा, आदि।

**31 विदेशी नागरिको एव राज्य विहीन व्यक्तियो के लिए अधिकारो की व्यवस्था**—ब्रेझनेव सविधान दूसरे देशो के नागरिको और राज्य विहीन व्यक्तियो के अधिकारो की भी व्यवस्था करता है। उदाहरणत अनुच्छेद 37 सोवियत सघ मे अन्य देशो के नागरिको और राज्य विहीन व्यक्तियो को कानून द्वारा प्रदत्त अधिकारो और स्वतन्त्रताओ की गारण्टी देता है। वे व्यक्तिगत, साम्पत्तिक, पारिवारिक तथा अन्य अधिकारो के रक्षार्थ न्यायालयो और अन्य राजकीय निकायो मे मुकदमा भी दायर कर सकते है। उनके लिए केवल शर्त यह है कि सोवियत सघ मे रहते हुए वे सोवियत सघ के सविधान का सम्मान करें तथा सोवियत कानूनो का पालन करें।

**32 विदेशियो के लिए शरण लेने का अधिकार**—ब्रेझनेव सविधान विदेशियो को सोवियत सघ मे शरण लेने का अधिकार देता है। अनुच्छेद 38 के अनुसार, "जब कभी किसी विदेशी नागरिक को मेहनतकश जनता के हितो और शान्ति के ध्येय की हिफाजत के कारण अथवा क्रान्तिकारी और राष्ट्रीय मुक्ति आन्दोलन मे भाग लेने के कारण अथवा अपने प्रगतिशील सामाजिक, राजनीतिक, वैज्ञानिक अथवा किसी अन्य सृजनात्मक कार्यकलाप मे भाग लेने के कारण उत्पीडित किया जाता है तो वह सोवियत सघ मे शरण ले सकता है।"

करना। सन् 1977 के संविधान का अनुच्छेद 34 इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि "सोवियत संघ के नागरिक कानून के समक्ष समान हैं और उनमें वंशगत उत्पत्ति, सामाजिक या माली स्थिति, जाति या नस्ल, शिक्षा, धर्म के प्रति रुख, पेशे के प्रकार या चरित्र, निवास या अन्य किसी आधार पर कोई भेद भाव नहीं किया जा सकता।" अनुच्छेद 34 नागरिकों को 'आर्थिक, राजनीतिक, सामाजिक एवं सांस्कृतिक जीवन के सभी क्षेत्रों में अधिकारों की समानता की गारंटी देता है।" सोवियत नागरिकों के अधिकार और स्वतन्त्रतायें सर्वव्यापी हैं और वे सभी स्त्रियों और पुरुषों को उपलब्ध हैं।

**6 अधिकारों की अनन्यता**—सोवियत अधिकार पत्र सोवियत नागरिकों को कुछ ऐसे अधिकार प्रदान करता है जो विश्व के किसी भी गैर-साम्यवादी देश के नागरिकों को प्रदान नहीं किये गये। उदाहरणत काम पाने, विश्राम और आराम पाने, भरण पोषण पाने, स्वास्थ्य रक्षा, आवास पाने, सांस्कृतिक उपलब्धियों का उपयोग करने, परिवार की सुरक्षा आदि कुछ ऐसे अधिकार हैं, जो सोवियत अधिकार पत्र सोवियत नागरिकों को प्रदान करता है। अमरीका अथवा भारत जैसे गैर साम्यवादी देशों के संविधान अपने नागरिकों को इस प्रकार के अधिकार प्रदान करने में अब तक सफल नहीं हो सके।

**7 अधिकारों और कर्त्तव्यों की अविभाज्यता**—जहां गैर साम्यवादी देशों के संविधानों में नागरिक कर्तव्यों को अधिकारों में अन्तर्निहित समझा जाता है और संविधान में कर्तव्यों का स्पष्ट रूप से उल्लेख नहीं किया जाता वहां सोवियत अधिकार पत्र अधिकारों के उपभोग को कर्त्तव्यों के अनुपालन के साथ जोड़ता है जैसाकि अनुच्छेद 59 में कहा गया है कि "नागरिकों के अधिकारों और स्वतन्त्रताओं का प्रयोग उनके कर्तव्यों और दायित्वों के अनुपालन के साथ अभिन्न रूप से जुड़ा हुआ है।" सोवियत संघ के संविधान के अध्याय 7 का शीर्षक ही 'सोवियत संघ के नागरिकों के मूल अधिकार, स्वतन्त्रतायें और कर्तव्य है।" इस तरह सोवियत संघ में अधिकार और कर्तव्य अविभाज्य और अपृथक्करणीय हैं। उदाहरणत यदि सोवियत नागरिकों को काम पाने का अधिकार है तो काम की क्षमता रखने वाले प्रत्येक नागरिक का कर्तव्य भी है कि वह अपने चुने हुए, सामाजिक रूप से उपयोगी पेशे में, ईमानदारी से काम करे और श्रम अनुशासन का कड़ाई से पालन करे।

**8 आर्थिक अधिकारों को प्राथमिकता**—जहां अमरीका, ब्रिटेन, भारत तथा अन्य गैर साम्यवादी देशों में नागरिकों के राजनीतिक और नागरिक अधिकारों को प्राथमिकता दी जाती है वहां सोवियत संघ में नागरिकों के आर्थिक अधिकारों को प्राथमिकता दी जाती है अर्थात जहां गैर साम्यवादी देशों में नागरिकों को भाषण अभिव्यक्ति, सभा, संगठन आदि की स्वतन्त्रतायें दी जाती हैं वहां सोवियत संघ में नागरिकों के काम पाने, विश्राम और आराम पाने भरण-पोषण पाने, स्वास्थ्य की रक्षा करने, आवास पाने, आदि के अधिकारों पर अधिक बल दिया जाता है। सोवियत समाजवादी व्यवस्था इस मान्यता पर आधारित है कि नागरिकों

**36 'राज्य के लोप' की चर्चा का अभाव**—ब्रेझनेव सविधान प्रस्तावना मे अपने चरम लक्ष्य की—वर्गहीन कम्युनिस्ट समाज के निर्माण की जिसमे सार्वजनिक कम्युनिस्ट स्वशासन होगा—अभिव्यक्ति तो करता है, वह विकसित समाजवादी समाज को कम्युनिज्म की दहलीज भी कहता है तथा इस बात की भी चर्चा करता है कि सोवियत समाज सम्पूर्ण कम्युनिज्म की ओर काफी बढ गया है परन्तु इन सब दावो के बाद भी उसके पाठ से यह स्पष्ट नहीं होता कि क्या मार्क्स, एगेल्स और लेनिन द्वारा कल्पित राज्यहीन समाज स्थापित होना शुरू हो गया है अथवा क्या राज्य का धीरे धीरे लोप हो रहा है ? सविधान के पाठ से यही स्पष्ट होता है कि राज्य की आवश्यकता अभी मिटी नही, क्योकि सोवियत राज्य को अभी कम्युनिज्म का भौतिक-तकनीकी आधार बनाना है, समाजवादी सामाजिक सम्बन्धो का परिष्कार करना है और उन्हे कम्युनिस्ट सम्बन्धो मे रूपान्तरित करना है, कम्युनिस्ट समाज के मानव का चरित्र निर्माण करना है, श्रमिक जनता का माली और सास्कृतिक स्तर ऊँचा उठाना है, देश की सुरक्षा सुनिश्चित करनी है तथा शान्ति के सुदृढीकरण और अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग के विकास मे हाथ बटाना है।

## समीक्षा प्रश्न

1 सोवियत सघ के 1977 के सविधान की विशेषताओ का सक्षिप्त वर्णन कीजिए।

और अन्य राजकीय निकायो मे मुकदमा भी दायर कर सकते है। उनके लिए केवल शर्त यह है कि सोवियत संघ मे रहते हुए वे सोवियत संघ के संविधान का सम्मान करें तथा सोवियत कानूनो का पालन करे।

**13 विदेशियो के लिए शरण लेने का अधिकार**—सोवियत संविधान विदेशी नागरिको का सोवियत संघ मे शरण लेने का अधिकार देता है। अनुच्छेद 38 के अनुसार जब कभी किसी विदेशी नागरिक को मेहनतकश जनता के हितो और शान्ति के ध्येय की हिफाजत के कारण अथवा क्रान्तिकारी और राष्ट्रीय मुक्ति आन्दोलन मे भाग लेने के कारण अथवा अपने प्रगतिशील सामाजिक, राजनीतिक, वैज्ञानिक अथवा किसी अन्य सृजनात्मक कार्यकलाप मे भाग लेने के कारण उत्पीडित किया जाता है तो वह सोवियत संघ मे शरण ले सकता है।

## सोवियत अधिकारो के सामान्य सिद्धान्त

## (The General Principles of Soviet Rights)

सन 1977 के ब्रेझनेव संविधान की विशेषता यह है कि वह सन् 1936 के स्तालिन संविधान की भांति सोवियत नागरिकता को समानता का कोई पृथक अधिकार प्रदान नही करता बल्कि वह समानता को एक सामान्य सिद्धान्त के रूप मे स्थापित करता है। वस्तुत संविधान के अध्याय छह का शीर्षक ही "सोवियत संघ की नागरिकता नागरिकों के अधिकारों की समानता" है। इस दृष्टि से सोवियत संघ के अनुच्छेद 34 मे पाये जाने वाली नागरिको की कानून के समक्ष समानता का क्षेत्र गैर साम्यवादी (पूंजीवादी या उदारवादी) व्यवस्थाओ मे पायी जाने वाली कानून के समक्ष समानता से व्यापक है। गैर साम्यवादी देशो मे जाति, धर्म, लिंग या जन्म स्थान के भेदभाव के बिना कानून के समक्ष जो समाननता प्रदान की जाती है उसका वास्तविकता अर्थ समान स्थिति (Equal Standing) अथवा समान अवसर (Equal Opportunity) होता है परन्तु कोई नागरिक समान स्थिति अथवा समान अवसर का तभी लाभ ले सकता है यदि वह कानून के समक्ष समान रूप से खडा होने की क्षमता रखता हो अर्थात् उसके पास पर्याप्त वित्तीय साधन हो अथवा पर्याप्त शैक्षिक या सामाजिक योग्यतायें हो। दूसरी ओर, जब सोवियत अनुच्छेद 34 मे वंशगत उत्पत्ति, सामाजिक या माली स्थिति, जाति या नस्ल, स्त्री पुरुष, शिक्षा, भाषा, धर्म के प्रति रुख, पेशे के प्रकार या चरित्र, निवास या अन्य बातो के आधार पर भेदभाव किये बिना नागरिको की कानून के समक्ष समानता की बात करता है तो वह उन आवश्यक शर्तों को भी प्रदान करता है जिनमे समानता का उपयोग किया जा सकता है। तभी तो अनुच्छेद 34 इस बात की व्यवस्था करता है कि "सोवियत संघ के नागरिको के अधिकारो की समानता आर्थिक, राजनीतिक, सामाजिक एव सांस्कृतिक जीवन के सभी क्षेत्रो मे गारण्टीशुदा है।"

**स्त्री-पुरुष की समानता**—सोवियत संविधान स्त्रियों और पुरुषों को जीवन के प्रत्येक क्षेत्र मे समान अधिकार प्रदान करता है। संविधान दोनो लिंगो की

व्यवस्था में मानव की राजनीतिक स्वतन्त्राओं अर्थात भाषण, अभिव्यक्ति प्रेस, सभा और संगठन की स्वतन्त्रताओं, अवसर की समानताओं, सम्पत्ति पर व्यक्तिगत स्वामित्व आदि पर बल दिया जाता रहा है। इस व्यवस्था में नागरिक अधिकारों को ऐसी निषेधाज्ञायें समझा जाता है जो राज्य के कार्य क्षेत्र को सीमित करती है। इस व्यवस्था में राज्य के कार्य क्षेत्र के विस्तार को नागरिक अधिकारों और स्वतन्त्रताओं में हस्तक्षेप समझा जाता है अर्थात् उनके लिए घातक समझा जाता है।' इस व्यवस्था में नागरिक अधिकारों और स्वतन्त्रताओं की रक्षा हेतु कानून के शासन, संविधानवाद, और न्यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था की जाती है।

सन 1917 की रूसी क्रान्ति ने नागरिक अधिकारों की अवधारणा में समाजवाद के एक ऐसे तत्व को जोड़ा है जो व्यक्ति के स्थान पर समाज को सम्पत्ति पर व्यक्तिगत स्वामित्व के स्थान पर सामाजिक स्वामित्व को नागरिकों के राजनीतिक अधिकारों और स्वतन्त्रताओं के स्थान पर उनकी आर्थिक और सामाजिक सुरक्षा पर व्यक्तिगत अधिकारों के स्थान पर सामाजिक कर्तव्यों पर अधिक बल देती है। अधिकारों की समाजवादी अवधारणा व्यक्ति के किन्हीं प्राकृतिक, नैतिक, स्वाभाविक या अहरणीय अधिकारों को स्वीकार नहीं करती और न ही वह अधिकारों के नकारात्मक स्वरूप को स्वीकार करती है। समाजवादी अवधारणा अधिकारों के सकारात्मक स्वरूप को स्वीकार करती है। इसमें समाजवादी व्यवस्था के विस्तार और कम्युनिज्म के निर्माण के साथ नागरिक अधिकारों के क्षेत्र का विस्तार होता रहता है। यही कारण है कि समाजवादी व्यवस्था में नागरिकों को समाजवाद की आलोचना करने या राज्य के विरुद्ध विद्रोह करने का कोई अधिकार नहीं दिया जाता और न गैर साम्यवादी संविधानों की भांति समाजवादी संविधानों में नागरिक अधिकारों की रक्षा हेतु न्यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था की जाती है।

लोकतान्त्रिक व्यवस्था में नागरिकों के कर्तव्यों को अधिकारों में ही निहित समझा जाता है उन्हें पृथक रूप से संविधान में लिपिबद्ध नहीं किया जाता। समाजवादी व्यवस्था में नागरिक कर्तव्यों को संविधान में स्पष्ट रूप में लिपिबद्ध किया जाता है।

**सोवियत संघ के संविधानों में नागरिक अधिकारों की व्यवस्थायें**—सोवियत संघ के 1918 और 1924 के संविधानों में नागरिक अधिकारों और स्वतन्त्रताओं का कोई उल्लेख नहीं किया गया था। सन 1936 के स्तालिन संविधान ने सोवियत नागरिकों को पहली बार अधिकार प्रदान किये थे। सन् 1977 के संविधान के अन्तर्गत सोवियत नागरिकों को जो अधिकार और स्वतन्त्रतायें प्रदान की गयी हैं वे स्तालिन संविधान से भी अधिक विस्तृत है। जहां स्तालिन संविधान के 12 अनुच्छेदों में (अनुच्छेद 118 से 129 तक) नागरिक अधिकारों का उल्लेख किया गया था, वहां ब्रेझनेव संविधान के अध्याय के 20 अनुच्छेदों (अनुच्छेद 39 से

होता जायगा। सोवियत अधिकार पत्र का यह तत्व ही उसे गतिशील दृष्टिकोण (Dynamic Vision) प्रदान करता है और उसे प्रजातान्त्रिक पूंजीवादी देशों से भिन्न बनाता है। प्रजातान्त्रिक-पूंजीवादी देशों में अधिकारों का स्वरूप नकारात्मक होने से राज्य के कार्यक्षेत्र के विस्तार को अधिकारों में निरोध (Cure) समझा जाता है जबकि सोवियत समाजवादी व्यवस्था में अधिकारों का स्वरूप सकारात्मक होने से राज्य के कार्यक्षेत्र के विस्तार को नागरिक अधिकारों और स्वतन्त्रताओं के विस्तार की एक आवश्यक शर्त समझा जाता है। इसीलिए समाजवादी व्यवस्था में नागरिकों को समाजवादी व्यवस्था या राज्य के हितों के विरुद्ध अधिकारों के उपयोग का अधिकार नहीं दिया जाता।

## सोवियत नागरिकों के विशिष्ट अधिकार एवं स्वतन्त्रतायें
## (Specific Rights and Liberties of the Soviet Citizens)

सोवियत नागरिकों के विशिष्ट अधिकार और स्वतन्त्रतायें मुख्यतः निम्न है—

**1 काम पाने का अधिकार**—संविधान अनुच्छेद 40 में सोवियत नागरिकों को न केवल काम पाने का अधिकार देता है बल्कि काम की मात्रा और गुण के आधार पर पारिश्रमिक पाने की गारण्टी भी देता है। यह पारिश्रमिक राज्य द्वारा निर्धारित न्यूनतम पारिश्रमिक से कम नहीं हो सकता। नागरिक अपनी प्रवृत्ति, योग्यता, क्षमता, पेशेवर प्रशिक्षण और शिक्षा के अनुसार, समाज की आवश्यकताओं को समुचित रूप से ध्यान में रखते हुए अपने काम का, अपने पेशे या व्यवसाय का, चयन कर सकते हैं। सोवियत संघ में काम करने की क्षमता रखने वाले प्रत्येक स्त्री पुरुष के लिए काम की व्यवस्था करना राज्य का दायित्व है। प्रत्येक स्त्री पुरुष का भी कर्त्तव्य है कि वह अपने चुने हुये काम को ईमानदारी से करे। सोवियत संघ में यह कहावत चरितार्थ है कि "जो काम नहीं करता वह भोजन भी नहीं करता"

गैर साम्यवादी देशों में बेरोजगारी की समस्या भयंकर रूप धारण किये हुए है परन्तु सोवियत समाज में, जैसाकि थोरोस तोपोर्नीन ने कहा है, "पिछले 50 वर्षों से बेरोजगारी नहीं है।' कारपिन्सकी का मत है कि "सोवियत युवक यह नहीं जानता कि बेरोजगारी क्या है?" इटली जैसे गैर साम्यवादी देशों ने अपने नागरिकों को 1947 के संविधान के अन्तर्गत काम पाने का अधिकार दिया था परन्तु उसे सफलता नहीं मिल सकी और वहां लाखों की संख्या में लोग बेरोजगार हैं। जहां अमरीका जैसे विकसित देशों ने 'बेरोजगारी भत्ते' द्वारा बेरोजगारी की समस्या का समाधान करने का प्रयास किया है वहां भारत जैसे अल्पविकसित देश अपने

किया गया है। इसलिए उसका स्वरूप व्यक्तिवादी नहीं समाजवादी है। अनुच्छेद 39 के अनुसार 'नागरिक अपने अधिकारों और स्वतन्त्रताओं का उपयोग इस प्रकार नहीं कर सकते कि समाज या राज्य के हितों को क्षति पहुँचे या अन्य नागरिकों के अधिकारों की उल्लंघना हो।"

**2 अधिकारों का सकारात्मक स्वरूप**—गैर साम्यवादी (पूँजीवादी एवं उदारवादी) व्यवस्थाओं में अधिकारों का स्वरूप नकारात्मक होता है और राज्य का कार्यक्षेत्र सीमित होता है। इन व्यवस्थाओं में राज्य के कार्य क्षेत्र के विस्तार को नागरिक अधिकारों का ह्रास समझा जाता है। परन्तु समाजवादी व्यवस्थाओं में (सोवियत व्यवस्था में) अधिकारों का स्वरूप सकारात्मक होता है और राज्य के कार्य क्षेत्र के विस्तार को नागरिकों अधिकारों और स्वतन्त्रताओं का विस्तार समझा जाता है। जैसे जैसे सामाजिक, आर्थिक और सांस्कृतिक विकास के कार्यक्रम पूरे होते जायेंगे वैसे वैसे सोवियत नागरिकों के अधिकार और स्वतन्त्रतायें व्यापक होती जायेंगी और उनके जीवन के स्तर में निरन्तर सुधार होता जायगा।

**3 अधिकारों की सोद्देश्यता**—सोवियत नागरिकों को जो अधिकार प्रदान करता है वे किसी विशिष्ट उद्देश्य की पूर्ति हेतु प्रदान किये गये हैं। नागरिक उस उद्देश्य से विचलित नहीं हो सकते अर्थात सोवियत नागरिक अपने अधिकारों और स्वतन्त्रताओं का उपयोग 'जनता के हितों के अनुरूप और समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ़ बनाने और विकसित करने के लिए ही कर सकते हैं उसके विरुद्ध नहीं कर सकते। इसी प्रकार सोवियत नागरिक 'कम्युनिज्म के निर्माण के लक्ष्यों के अनुरूप बनाये गये सार्वजनिक संगठनों में शामिल तो हो सकते हैं परन्तु कम्युनिज्म विरोधी संगठनों का न तो वे निर्माण कर सकते हैं और न वे उनमें शामिल हो सकते हैं। जैसाकि विशिन्सकी ने कहा है कि "हमारे राज्य में समाजवाद के शत्रुओं के लिए भाषण या प्रेस की स्वतन्त्रता नहीं।"

**4 अधिकारों की सुनिश्चितता**—सोवियत अधिकार पत्र अधिकारों और स्वतन्त्रताओं की सिद्धि के लिए साधन प्रदान करता है। उदाहरणार्थ यदि अधिकार पत्र नागरिकों को काम पाने का अधिकार देता है तो वह उसे सुनिश्चित करने के लिए समाजवादी अर्थ व्यवस्था, उत्पादन शक्तियों के निरन्तर विकास, निःशुल्क व्यावसायिक और पेशों सम्बन्धी प्रशिक्षण की व्यवस्था भी करता है ताकि प्रत्येक नागरिक को रोजगार प्राप्त हो सके।

**5 अधिकारों की सार्वभौमता (सर्वव्यापकता)**—जहाँ 1918 और 1924 के सोवियत संविधान गैर समानतावादी (non-egalitarian) थे, जहाँ ब्रिटेन में कैथोलिक धर्म का अनुयायी आज भी ब्रिटिश सिंहासन पर नहीं बैठ [illegible] जहाँ अमरीका में आज भी व्यवहार में नीग्रो जाति के साथ भेद भाव [illegible] है वहाँ सोवियत संविधान नागरिकों में किसी आधार पर [illegible]

मे नागरिको को वृद्धावस्था, बीमारी, पूर्ण या आंशिक अक्षमता की अवस्था और रोजी कमाने वाले की मृत्यु की स्थिति मे भरण-पोषण का अधिकार देता है। सोवियत संघ म सामाजिक बीमा, पेंशन और अक्षमकता भत्ते की व्यापक व्यवस्था द्वारा नागरिको के भरण पोषण की समस्या का समाधान किया गया है। सोवियत संघ मे पेंशन पाने की आयु पुरुषो और स्त्रियो के लिए क्रमश 60 और 55 वष है, कुछ पेशो मे पेंशन की आयु क्रमश 55 और 50 वष है, पेंशन की मात्रा वतन का 50 से 100 प्रतिशत तक होती है, अस्थायी अक्षमता (बीमारी, गभ प्रसूति आदि के कारण) की अवस्था मे कर्मियो को भत्ता मिलता है। यदि अस्थायी अक्षमता काम पर लगी चोट या व्यावसायिक सेवा के कारण हो तो भत्ता हर हालत म वेतन के बराबर मिलता है।

**4 स्वास्थ्य रक्षा का अधिकार**—संविधान सोवियत नागरिको का अनुच्छेद **42** मे स्वास्थ्य रक्षा का-अधिकार देता है। उनके स्वास्थ्य की रक्षा और उनके दीघ एव सक्रिय जीवन को सुनिश्चित करने के लिए अनेक व्यवस्थायें करता ह। उदाहरणत राजकीय स्वास्थ्य संस्थायें नागरिकों को नि शुल्क चिकित्सा सवा प्रदान करती है, बाल श्रम का निषेध किया गया है उद्योगो मे श्रम सुरक्षा और स्वास्थ्य के नियमो का पालन किया जाता है, पर्यावरण को बहतर बनाने का प्रयास किया जाता है, रोगो की रोकथाम के लिए शोध के काय को प्रोत्साहन दिया जाता है, आदि।

**5 आवास पाने का अधिकार**—संविधान अनुच्छेद 44 म नागरिको को आवास पाने का अधिकार देता है। नागरिको के इस अधिकार को सुनिश्चित करन के लिए राजकीय और सामाजिक स्वामित्व म आवासो का निर्माण किया जाता है, सहकारी और व्यक्तिगत आवास निर्माण मे सहायता दी जाती है और सावजनिक नियन्त्रण मे आवासो का उचित आवटन किया जाता है, आदि।

सोवियत संविधान अनुच्छेद 13 म नागरिको का व्यक्तिगत सम्पत्ति क अन्तगत मकान रखन और उसे विरासत म पाने का अधिकार भी दता ह। सक्षप मे, यदि किसी सोवियत नागरिक के पास अपना मकान नहीं तो उसे निवास के लिये राज्य से आवास प्राप्त करन का अधिकार है।

**6 शिक्षा पाने का अधिकार**—संविधान के अनुच्छेद 45 म नागरिको को शिक्षा पाने का जो अधिकार दिया गया है उसकी प्रमुख विशेषतायें निम्न है—

(i) सभी प्रकार की शिक्षा नि शुल्क उपलब्ध है।
(ii) माध्यमिक स्तर तक शिक्षा सावभौम और अनिवाय है।
(iii) शिक्षा का माध्यम मातभाषा है।
(iv) माध्यमिक स्तर तक पुस्तकें नि शुल्क वितरित की जाती है।

के आर्थिक अधिकारों के अभाव में राजनीतिक और सामाजिक अधिकार मिथ्या, आडम्बर, दिखावा मात्र और धोखा है। स्तालिन ने तो 1937 में ही स्पष्ट कर दिया कि 'एक भूखे, बेरोजगार व्यक्ति के लिए व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का कोई महत्व नहीं है। सच्ची स्वतन्त्रता वहीं सम्भव है जहां शोषण, बेरोजगारी भिखमंगी या कल की चिन्ता की समस्या नहीं है।"

9 अधिकारों को न्यायिक संरक्षण का अभाव—अनुच्छेद 57 सोवियत नागरिकों को अपने सम्मान और प्रतिष्ठा, जीवन और स्वास्थ्य तथा व्यक्तिगत स्वतन्त्रता और सम्पत्ति के अतिक्रमण के विरुद्ध न्यायालय का संरक्षण पाने का अधिकार देता है परन्तु जब कार्यपालिका अथवा व्यवस्थापिका ही निरपेक्ष ढंग से व्यवहार करने का निश्चय कर ले तो सोवियत न्यायालय नागरिकों को कोई संरक्षण प्रदान नहीं कर सकता। प्रथम, सोवियत अधिकार पत्र में नागरिकों को संवैधानिक उपचारों का कोई अधिकार नहीं दिया गया जैसाकि भारतीय संविधान में नागरिकों का संवैधानिक उपचारों का अधिकार दिया गया है। दूसरे, सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय के पास न्यायिक पुनरावलोकन की कोई शक्ति नहीं अर्थात वह सर्वोच्च सोवियत के किसी कानून को अवैध घोषित करके रद्द नहीं कर सकती। इस तरह सोवियत नागरिकों को नागरिक अधिकारों की रक्षा हेतु न्यायालय का कोई संरक्षण प्राप्त नहीं।

10 शोषण का अभाव—सोवियत संविधान—किसी नागरिक को किसी दूसरे नागरिक के शोषण का अधिकार नहीं देता। निस्सन्देह सोवियत संविधान अनुच्छेद-13 में नागरिकों को व्यक्तिगत सम्पत्ति का अधिकार देता है परन्तु वह उसके कारण किसी अन्य नागरिक को अपने कारोबार में सेवा के लिए नहीं रख सकता। सोवियत संघ में व्यक्तिगत सम्पत्ति का मुख्य स्रोत श्रम द्वारा उपार्जित आय है, किराय, ब्याज या लाभ द्वारा प्राप्त अनुपार्जित आय नहीं।

11 अधिकारों को राजकीय संरक्षण—सोवियत अधिकार पत्र सोवियत नागरिकों के अधिकारों को न्यायिक संरक्षण तो प्रदान नहीं करता परन्तु राजकीय संरक्षण प्रदान करता है। अनुच्छेद 57 के अनुसार "व्यक्ति का सम्मान और नागरिकों के अधिकारों एवं स्वतन्त्रताओं की रक्षा सभी राजकीय निकायों, सार्वजनिक संगठनों और अधिकारियों का कर्तव्य है।" अनुच्छेद 58 के अनुसार नागरिक उनकी कार्यवाहियों के विरुद्ध शिकायत भी दर्ज करा सकते हैं और क्षति होने पर क्षतिपूर्ति (मुआवजा) भी प्राप्त कर सकते हैं।

12. विदेशी नागरिकों के लिए अधिकारों की व्यवस्था—सोवियत अधिकार पत्र दूसरे देशों के नागरिकों के लिए भी अधिकारों की व्यवस्था करता है उदाहरणत अनुच्छेद 37 सोवियत संघ में अन्य देशों के नागरिकों और राज्यविहीन व्यक्तियों को कानून द्वारा प्रदत्त अधिकारों और स्वतन्त्रताओं की गारन्टी देता है। वे व्यक्तिगत, साम्पत्तिक पारिवारिक तथा अन्य अधिकारों के रक्षार्थ न्यायालयों

इस स्वतन्त्रता के साथ यह शर्त भी जुडी हुई है कि नागरिक इसका प्रयोग कम्यु निज्म के निर्माण के उद्देश्यो को प्राप्त करने के लिए ही कर सकते है, उसके विरु नही ।

**9 राजकीय और सावजनिक मामलो मे भाग लेने का अधिकार**—अनुच्छे 48 के अनुसार 'सोवियत नागरिको को राजकीय और सावजनिक मामलों के सचा लन मे तथा अखिल सघीय और स्थानीय महत्त्व के कानूनो और निर्णयो पर विचार विमर्श तथा उनकी स्वीकृति मे भाग लेने का अधिकार है।' नागरिको के इस अधि कार को सुनिश्चित करने के लिए सविधान उन्हे जन प्रतिनिधियो की सोवियतो और अन्य निर्वाच्य राजकीय निकायो को निर्वाचित करने और उनमे निर्वाचित होने, राष्ट्रव्यापी विचार विमर्श और मतदान मे भाग लेने तथा सभाओ म भाग लेने का अवसर देता है ।

**10 प्रस्ताव पेश करने और त्रुटियो की आलोचना करने का अधिकार**—अनुच्छेद 49 के अनुसार, " सोवियत सघ के प्रत्येक नागरिक को राजकीय निकायो और सावजनिक सगठनो के कार्यों मे सुधार लाने के प्रस्ताव पेश करने और उनके काम की त्रुटियो की आलोचना करने का अधिकार है ।" अधिकारियो का भी यह दायित्व है कि वे निर्धारित अवधि के भीतर सुझावो और अनुरोधो की जाँच करें, उनके उत्तर दें और उचित कायवाही करें । नागरिको को उनके प्रस्तावो या आलो चनाओ के लिए 'उत्पीडित' नही किया जा सकता । दूसरे शब्दो म आलोचना के लिए 'उत्पीडन' को निषिद्ध कर दिया गया है ।

**11 भाषण एव सभा का अधिकार**—अनुच्छेद 50 सोवियत नागरिको को 'भाषण, प्रेस, एकत्र होने, सभा करने सडको पर जुलूस निकालने और प्रदर्शन करने की स्वतन्त्रता प्रदान करता है ।' परन्तु अनुच्छेद 50 नागरिकों की इस स्वतन्त्रता पर यह प्रतिबन्ध भी लगाता है कि वे इनका प्रयोग "जनता के हितो के अनुरूप और समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ तथा विकसित करने के लिए ही कर सकते है" अर्थात् नागरिक इन स्वतन्त्रताओ का प्रयोग समाजवाद के विरुद्ध नही कर सकते । समाज वादी व्यवस्था का मनसा, कमना वाचना विरोध देश-द्रोहिता की सजा मे आता है । जिस ढग से प्रसिद्ध सोवियत उपन्यासकार और नोबेल पुरस्कार विजेता डा बोरिस पोस्तरनक को उसके उपन्यास " डॉ जिवागो" के लिए उत्पीडित किया गया और अन्त म उनकी मृत्यु हो गई वह सोवियत सघ मे अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता की वास्त विकता को प्रकट करता है । स्तालिन की पुत्री स्वतलाना और सखारोव को भी उत्पीडित किया गया है ।

**12 सावजनिक सगठनों मे शामिल होने का अधिकार**—अनुच्छेद 51 नाग रिको को सावजनिक सगठनो मे शामिल होने का अधिकार देता है । यह अधिकार उनमे राजनीतिक कार्यकलाप और पहलकदमी का तथा उनकी विविध रुचियों को

समानता को सुनिश्चित करता है। अनुच्छेद 35 के अनुसार शिक्षा, व्यवसाय और पेशा मे, रोजगार, पारिश्रमिक, पदोन्नति और सामाजिक, राजनीतिक तथा सास्कृतिक कार्यों मे स्त्रियो को पुरुषो के बराबर अधिकार प्राप्त हैं। सविधान स्त्रियो के लिए श्रम और स्वास्थ्य रक्षा हेतु विशेष व्यवस्थाओ की अर्थात कार्य के घण्टो म कमी की व्यवस्था करता है, माताओ और शिशुओ के लिए विशेष सरक्षण की व्यवस्था करता है, गर्भवती स्त्रियो के लिए सवेतन छुट्टियो की व्यवस्था करता है, सतान पैदा करने वाली माताओ को प्रोत्साहन देने के लिए "वीर माता" (Mother Heroine) मातृत्व की शान नामक पदक (Order of Maternity Glory), मातृत्व पदक (Motherhood Medal), जसी उपाधियो की व्यवस्था की गयी है।

जाति और नस्ल की समानता—सोवियत सविधान विभिन्न जातियो और नस्लो के सोवियत नागरिको को समान अधिकार प्रदान करता है। नागरिको के इस अधिकार को सुनिश्चित करने के लिए सविधान अनेक प्रकार की व्यवस्थायें करता है। प्रथम, सविधान सभी राष्ट्रो और राष्ट्रीयताओ के चहुँमुखी विकास की व्यवस्था करता है तथा उन्हे एक-दूसरे के निकट लाने की नीति अपनाता है। जाति और नस्ल के आधार पर किसी प्रकार की भिन्नता करना और उनमे अन्यता, शत्रुता अथवा घृणा को किसी प्रकार प्रोत्साहन देने को कानूनी रूप से दण्डनीय बनाया गया है। दूसरे, सविधान किसी राष्ट्र या राष्ट्रीयता को किसी दूसरे राष्ट्र या राष्ट्रीय से प्राथमिकता नही देता और न किसी एक की किसी दूसरे पर भाषा या सस्कृति को थोपता है। तीसरे, सविधान सघ के एकको को राष्ट्र और राष्ट्रीयता पर आधारित करता है भूगोल या क्षेत्र पर नहीं। एकको के नाम भी जातियों पर आधारित है। चौथे सोवियत सघ के एकक स्वायत्तशासी इकाइयाँ है। पाँचवें, प्रत्येक सघ गणराज्य, स्वायत्त गणराज्य, स्वायत्त प्रदेश और स्वायत्त इलाके को सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत मे समान प्रतिनिधित्व प्राप्त है। छठे, प्रत्येक एकक को अपनी व्यवस्थापिका, न्यायपालिका, पाठशाला और महाविद्यालय म अपनी भाषा के प्रयोग का अधिकार है। सातवें, प्रत्येक सामाजिक, सजातीय समूह को अपनी भाषा, सस्कृति और साहित्य का विकास करने का अधिकार है।

सोवियत नागरिको के अधिकारो के सम्बन्ध म दूसरा [illegible] सिद्धान्त यह है कि सोवियत सविधान और सोवियत कानून नागरिकों को जिन अधिकारों की गारण्टी देते है वे उनका पूर्ण उपयोग करते हैं।

सोवियत समाजवादी व्यवस्था नागरिक अधिकारों और स्व[illegible] उत्तरोत्तर विस्तार का भी आश्वासन देती है अर्थात् जैसे-जैसे [illegible] और सांस्कृतिक विकास के कार्यक्रमों को पूरा होता जायेगा [illegible] सहन म सुधार होता जायगा और उनके अधिकारों और स्व[illegible]

सकता है जब वह अपराध स्थल पर ही पाया गया हो अथवा गवाह उसकी ओर इशारा करें। परन्तु इस हालत में भी व्यक्ति को पकड़ने के 72 घण्टे के भीतर उसे समाहर्ता के समक्ष प्रस्तुत करना होता है जो उसकी गिरफतारी के वारण्ट जारी कर सकता है अथवा उसे रिहा कर सकता है। किसी अभियुक्त को अधिक से अधिक छ महीने तक हिरासत में रखा जा सकता है।

अनुच्छेद 55 नागरिकों का घर की अनुल्लंघनीयता की गारण्टी देता है अर्थात बिना कानूनी आधार के कोई भी व्यक्ति किसी घर में, उसमें रहने वाले व्यक्ति की इच्छा के बिना, प्रवेश नहीं कर सकता।

अनुच्छेद 56 नागरिकों के व्यक्तिगत जीवन को पत्र-व्यवहार को, टेलीफोन, वार्ता और तार सन्देशों की गोपनीयता को कानूनी संरक्षण प्रदान करता है।

नागरिकों के उक्त अधिकारों की यदि कोई उल्लंघना करता है तो दोषी व्यक्ति दण्ड संहिता के अन्तर्गत उत्तरदायी होता है।

**16 न्यायालय का संरक्षण पाने का अधिकार**—अनुच्छेद 57 के अनुसार, 'राजकीय निकायों, सार्वजनिक संगठनों और अधिकारियों का यह कर्त्तव्य है कि व व्यक्ति के सम्मान और नागरिक अधिकारों एवं स्वतन्त्रताओं की रक्षा करें। यदि नागरिकों के सम्मान और प्रतिष्ठा, जीवन और स्वास्थ्य का तथा व्यक्तिगत स्वतन्त्रता और सम्पत्ति का अतिक्रमण होता है तो वे न्यायालय का संरक्षण पा सकते हैं।

**17 शिकायत करने और क्षतिपूर्ति प्राप्त करने का अधिकार**—अनुच्छेद 58 नागरिकों को अधिकारियों, राजकीय निकायों और सार्वजनिक संगठनों की कार्यवाहियों के विरुद्ध शिकायत दर्ज कराने का अधिकार देता है। संविधान इन शिकायतों की कानून द्वारा निर्धारित प्रक्रिया और निर्धारित समय में जाँच की व्यवस्था करता है। अधिकारियों के ऐसे कार्य जो कानून के विरुद्ध हैं या उनकी शक्तियों से बाहर हैं या नागरिकों के अधिकारों का अतिक्रमण करते हैं तो नागरिक कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया के अनुसार न्यायालय में अपील कर सकते हैं और यदि उनके कार्यों से उन्हें कोई क्षति होती है तो उन्हें क्षतिपूर्ति (मुआवजा) प्राप्त करने का अधिकार है।

**18 व्यक्तिगत सम्पत्ति का अधिकार**—सोवियत नागरिकों को व्यक्तिगत सम्पत्ति का अधिकार प्राप्त है। परन्तु इसे अधिकार पत्र के अध्यायों (अध्याय 6 और 7) द्वारा प्रदान नहीं किया गया है। इसे आर्थिक व्यवस्था से अध्याय 2 के अनुच्छेद 13 में प्रदान किया गया है। आर्थिक व्यवस्था में इसका वर्णन ही इसके स्वरूप को स्पष्ट कर देता है। अर्थात् व्यक्तियों की व्यक्तिगत सम्पत्ति का मुख्य आधार व्यक्तिगत श्रम द्वारा उपार्जित आय है सेवा, किराये, ब्याज या लाभ द्वारा प्राप्त अनुपार्जित आय नहीं। नागरिक सम्पत्ति का उत्तराधिकारी नियुक्त कर सकते

नागरिको को काम पाने के अधिकार को प्रदान नही कर सके और न ही बेरोजगारी भत्ते की व्यवस्था कर सके हैं।

सोवियत सघ मे काम पाने के अधिकार का यह कदापि अर्थ नही कि प्रत्यक नागरिक को एक जैसा काम और एक जैसा वेतन प्राप्त हो। यह न तो सम्भव है और न कुशलता के लिए उपयोगी है। अत सोवियत सविधान "मात्रा और गुण" के आधार पर पारिश्रमिक की भिन्नताओ को स्वीकार करता है। परन्तु सोवियत सघ म वेतनो की भिन्नता इतनी अधिक नही कि कोई नागरिक उन भिन्नताओ के कारण किसी दूसरे नागरिक का शोषण कर सके। वस्तुत सोवियत सघ मे समाजवादी अर्थ व्यवस्था के कारण शोषण के सभी रूपो को (व्यक्तिगत सेवा, किराया, ब्याज, लाभ, आदि को) समाप्त कर दिया गया है।

सोवियत सघ मे नागरिको को व्यक्तिगत कारोबार करने का भी अधिकार है। उदाहरणत नागरिक ऐसे कुटीर उद्योगो, कृषि, सुविधाओ तथा दूसरे क्षेत्रो मे ऐसे व्यक्तिगत कारोबार कर सकते है जो उनके स्वय तथा परिवार के सदस्यो के श्रम पर आधारित हो। वे दूसरे नागरिको को अपने व्यक्तिगत कारोबार मे सेवा मे नही रख सकते।

2 विश्राम और अवकाश पाने का अधिकार—सोवियत सविधान काम के साथ विश्राम और अवकाश को भी व्यक्तित्व के विकास के लिए आवश्यक समझता है। यदि काम अनिवार्य है तो विश्राम और अवकाश भी अनिवार्य है। अत सोवियत सविधान अनुच्छेद 41 म नागरिको को विश्राम और अवकाश का अधिकार देता है। इस अधिकार को साकार बनाने हेतु सविधान मजदूरो और अ म कर्मचारियो के लिए सप्ताह मे 41 घण्टे के काम को निश्चित करता है, (कुछ व्यवसायो और उद्योगो मे यह अवधि 36 घण्टे है और रात के समय काम करने वालो के लिए काम के घण्टे और भी कम है), सवेतन वार्षिक छुट्टियो और साप्ताहिक अवकाश आदि की व्यवस्था भी करता है। अवकाश के समय के विवेकसगत उपयोग, शारीरिक विकास और सास्कृतिक स्तर को ऊचा उठाने के लिए अनेक प्रकार की सुविधाओ की भी व्यवस्था की गयी है। उदाहरणत सारे देश म विश्राम गृहो मनोरजन गृहो, क्लबो आदि का जाल बिछा दिया गया है ताकि प्रत्यक नागरिक अपनी रुचि के अनुसार मनोरजन के साधना को प्राप्त कर सके। ये सब सुविधायें नागरिक को नि शुल्क अथवा नाम मात्र के शुल्क पर (30% शुल्क पर) उपलब्ध हैं।

3 भरण पोषण पाने का अधिकार—सोवियत सविधान सोवियत नागरिको को जिस मात्रा तक सामाजिक सुरक्षा का आश्वासन देता है वह पू जीवादी देशो मे कही भी विद्यमान नही है। वृद्धावस्था बीमारी पूर्ण या आशिक अक्षमता की जो अवस्थायें पू जीवादी देशो के नागरिको की निरतर चिंता का कारण बनी रहती हैं वे चिन्तायें सोवियत नागरिको को नहीं सताती। सोवियत सविधा

लिए दिखाया मात्र है। संक्षेप में, पश्चिमी लेखक सोवियत अधिकार पत्र को अव्यावहारिक और अवास्तविक मानते हैं।

दूसरा विचार समाजवादी लेखकों एवं समाजवाद के समर्थकों का है जो सोवियत अधिकार पत्र को, जैसाकि ब्रिटिश पत्र फिनांशियल टाइम्स ने सोवियत संविधान के प्रारूप के बारे में कहा था, एक "ऐतिहासिक दस्तावेज" मानते हैं। इनका मत है कि सोवियत संघ ने कम से कम जीवन की मूल समस्या भरण पोषण की समस्या का समाधान हमेशा के लिए कर लिया है। अमरीकी पत्र 'बाल्टीमोर सन' ने इस बात को स्वीकार किया है कि सोवियत संघ का संविधान "पश्चिम के किसी भी संविधान की तुलना में सोवियत नागरिकों के लिए अधिक व्यापक अधिकारों की गारण्टी करता है। ये अधिकार हैं काम करने, आराम पाने, व्यवसाय का चयन करने, सामाजिक सुरक्षा, आवास, शिक्षा और निःशुल्क चिकित्सा सहायता पाने का अधिकार।"

सोवियत अधिकार पत्र के विपक्ष और पक्ष में मुख्यतः निम्न तर्क दिये जाते हैं—

## A विपक्ष में विचार

सोवियत अधिकार पत्र की आलोचना मुख्यतः निम्न आधारों पर की जाती है—

**1 समाजवादी व्यवस्था द्वारा मर्यादित**—सोवियत नागरिकों के अधिकारों और स्वतन्त्रताओं पर सबसे बड़ी आपत्ति यह है कि उन्हें एक विचारधारा समाजवादी विचारधारा द्वारा मर्यादित कर दिया गया है अर्थात् नागरिक अपनी भाषण, प्रेस, एकत्र होने, सभा करने, जलूस निकालने और प्रदर्शन करने की स्वतन्त्रता का प्रयोग "जनता के हितों के अनुरूप और समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ़ बनाने एवं विकसित करने के लिए" तो कर सकते हैं परन्तु उसके विरुद्ध नहीं कर सकते। दूसरे शब्दों में सोवियत नागरिकों पर एक विचारधारा थोप दी गयी है और वे अपनी स्वतन्त्र इच्छा से अपने अधिकारों का प्रयोग नहीं कर सकते। 'जनहित क्या है ?" और इसे "कौन निर्धारित करता है ?" यदि इन प्रश्नों का उत्तर केवल साम्यवादी दल और उसके नेताओं द्वारा निर्धारित किया जाना है तो नागरिक अधिकारों और स्वतन्त्रता की बात करना मिथ्या है। सोवियत नागरिक अपनी इच्छा द्वारा निर्धारित लोकतन्त्र या समाजवाद का समर्थन नहीं कर सकते, केवल सोवियत साम्यवादी दल द्वारा निर्धारित समाजवाद का ही अनुसरण कर सकते हैं। संक्षेप में, सोवियत संघ में उस प्रकार का लोकतन्त्र अथवा लोकतान्त्रिक समाजवाद नहीं जिस प्रकार अमरीका, ब्रिटेन या भारत में पाया जाता है।

**2 'विपक्ष' और 'विमत' का अभाव**—सोवियत संघ में विपक्ष और विमत अनुपस्थित ही नहीं बल्कि उसे उत्पीड़ित भी किया जाता है। सोवियत संघ में भाषण अभिव्यक्ति संगठन की जिस स्वतन्त्रता की बात की जाती है वह वस्तुतः

(v) पढाई के साथ साथ काम करने वाले लोगो के लिये शिक्षेतर गति विधियो, सायकालीन पाठ्यक्रमों और पत्राचार द्वारा माध्यमिक शिक्षा की व्यवस्था है। सोवियत संघ मे स्व-शिक्षा की सुविधायें भी उपलब्ध है।

(vi) शिक्षा का पाठ्यक्रम राज्य द्वारा निर्धारित है चाहे वह शिक्षा तकनीकी, वैज्ञानिक, सामान्य, सगीत, साहित्य या अन्य किसी क्षेत्र की हो।

(vii) सवश्रेष्ठ विद्यार्थियो के लिए उच्चतर शिक्षा प्राप्त करने हेतु छात्रवृत्तियों एव अनुदान सहायता की व्यापक व्यवस्था है। जो प्रतिष्ठान उच्च शिक्षा हेतु जिन विद्यार्थियो को छात्रवृत्तिया या अनुदान सहायता देते है शिक्षा पूरी करने के बाद उनके लिए उन्ही मे काम करने की व्यवस्था कर दी जाती है।

(viii) शिक्षा को व्यावहारिक कार्यों और उत्पादन की ओर अभिमुख किया गया है।

शिक्षा की सुविधाओ के कारण सोवियत संघ म साक्षरता की दर विश्व म सबसे अधिक है। यह यदि शत प्रतिशत नही तो 90 प्रतिशत अवश्य है।

सोवियत शिक्षा पद्धति की विशेषता यह है कि वह सोद्देश्य है अर्थात् वह नागरिको के मानसिक और शारीरिक विकास को सुनिश्चित करती है और उन्हें समाजवादी व्यवस्था के अत्यन्त उपयोगी अग बनाती है। इस प्रकार की शिक्षा पद्धति की हानि यह है कि यह व्यक्ति को स्वतन्त्र विकास का कोई अवसर प्रदान नही करती। वह तो किशोरावस्था म ही व्यक्ति के मस्तिष्क (विचारो) को नियन्त्रित कर लेती है।

7 सास्कृतिक उपलब्धियों के उपयोग का अधिकार—अनुच्छेद 46 नागरिकों को सास्कृतिक उपलब्धियो के उपयोग का व्यापक अधिकार देता है, राजकीय तथा अन्य सावजनिक सग्रहालयो (पुस्तकालया, अजायबघरो) म देश तथा विश्व की जो संस्कृति (श्रेष्ठ पुस्तकें, चित्रकारी तथा कला के नमूने) सरक्षित है, उस पर उनकी पहुच को सुनिश्चित करता है। इस तरह सविधान नागरिको को अपने सास्कृतिक स्तर को ऊचा उठाने और अपनी विविध बौद्धिक आवश्यकताओ को सन्तुष्ट करने के व्यापक अवसर प्रदान करता है।

8 वैज्ञानिक, तकनीकी और कलात्मक सृजन कार्य का अधिकार—सोवियत अधिकार पत्र समाज की बौद्धिक समृद्धि के लिए नागरिको को अनुच्छेद 47 मे वैज्ञानिक तकनीकी और कलात्मक सृजन कार्य की पूरी स्वतन्त्रता देता है। इसे सुनिश्चित करने के लिए सविधान जहा वैज्ञानिक शोध, आविष्कारो और नवीन विचारो, साहित्य एव कलाओ के विकास को प्रोत्साहन देता है तथा लेखको, आविष्कारको और नवीन विचारको के अधिकार को कानून द्वारा सुरक्षित रखता है, वहाँ

और व्यवस्थापिका के अत्याचार के विरुद्ध नागरिकों को कोई संरक्षण प्रदान नहीं कर सकती तो न्यायालय के संरक्षण की बात करना मिथ्या है।

7 **संशोधन की सरल प्रक्रिया**—निस्सन्देह संविधान संशोधन के लिए एक विशिष्ट प्रक्रिया की व्यवस्था करता है और सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों के, पृथक्-पृथक् रूप से, कुल सदस्यों के दो-तिहाई बहुमत से ही संशोधन पारित हो सकते हैं परन्तु इस पर भी सोवियत संविधान में संशोधन करना सरल है। प्रथम संविधान नागरिकों के मूल अधिकारों और स्वतन्त्रताओं तथा संविधान की अन्य व्यवस्थाओं के संशोधन में कोई अन्तर नहीं करता। दोनों को एक ही प्रक्रिया द्वारा संशोधित किया जा सकता है। दूसरे सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों में साम्यवादी दल या उसके समर्थक समूहों का वर्चस्व है और विरोध या विपक्ष नाम की वहां कोई चीज नहीं। अतः सदनों में दो-तिहाई बहुमत प्राप्त करना अत्यधिक सरल कार्य है। तीसरे, असंवैधानिक कानून भी तब तक लागू रहते हैं जब तक उन्हें संवैधानिक संशोधनों द्वारा वैध नहीं बना दिया जाता और अनेक बार असंवैधानिक कानूनों को संवैधानिक बनाने के लिए संशोधनों की आवश्यकता ही नहीं समझी जाती। चौथे संवैधानिक संशोधनों में संघ के एककों अथवा नागरिकों की कोई भूमिका या साझेदारी नहीं।

## II पक्ष में विचार

उपर्युक्त आलोचनाओं के बाद भी यह कहना सत्य नहीं कि सोवियत नागरिकों को प्रदान किये गये सभी अधिकार और स्वतन्त्रतायें निर्मूल, सारहीन अथवा महत्वहीन हैं। सोवियत अधिकार पत्र का आर्थिक और सामाजिक सुरक्षा का पहलू इतना सुदृढ़, वास्तविक और महत्वपूर्ण है कि कोई भी न्यायोचित पश्चिमी आलोचक उससे आँखें नहीं मूंद सकता है अर्थात् उसकी अनदेखी या उससे असहमत नहीं हो सकता। सोवियत संघ में आर्थिक और सामाजिक सुरक्षा की जो व्यवस्थायें की गयी है शिक्षा की जो सुविधायें दी गयी हैं और सांस्कृतिक उपलब्धियों के उपयोग की जो व्यवस्थायें की गयी हैं उन सबसे सोवियत नागरिक इतने सन्तुष्ट हैं कि उन्हें राजनीतिक स्वतन्त्रताओं का अभाव बिल्कुल नहीं अखरता भले ही पश्चिमी लेखकों का उनका अभाव अखरता हो। पश्चिमी लेखक इस बात से इनकार नहीं कर सकते कि राजनीतिक स्वतन्त्रता प्राप्त गैर साम्यवादी देशों के सामान्य नागरिकों को बेरोजगारी, शोषण अभाव, स्वास्थ्य और आवास की समस्याओं से जीवन भर जूझना पड़ता है। सोवियत संघ के सामान्य नागरिक कम से कम जीवन की इन समस्याओं से तो मुक्त हैं।

सोवियत अधिकार पत्र का समर्थन मुख्यतः निम्न आधारों पर किया जाता है—

1 **आर्थिक और सामाजिक अधिकारों की वास्तविकता**—सोवियत अधिकार पत्र नागरिकों को काम पाने, व्यवसाय का चयन करने, आराम और विश्राम

तुष्टि को वढावा दता है । किसी सावजनिक सगठन म शामिल होना अथवा न होना यह पूणत व्यक्तिगत मामला है । परन्तु अनुच्छेद 51 इस बात की भी व्यवस्था करता है कि "सगठन कम्युनिज्म के निर्माण के लक्ष्यो के अनुरूप ही हो सकते है ।" इसका स्पष्ट अर्थ है कि सोवियत सघ मे नागरिक किसी ऐसे सगठन का निर्माण नही कर सकते और न ही उसम शामिल हो सकते है जो साम्यवाद के निर्माण मे बाधक हो ।

13 अन्त करण की स्वतन्त्रता—साम्यवादी विचाराधारा धम विरोधी है । परन्तु सोवियत सघ बहुजातीय देश है । वहा विविध धर्मों के लोग निवास करते है । अत अनुच्छेद 52 नागरिको को 'अन्त करण की स्वतन्त्रता" प्रदान करता है । सोवियत नागरिक किसी भी धम को अपना सकता है किसी धर्म को अपनाने से इन्कार कर सकता है अथवा वह अनीश्वरवाद (Atheism) का प्रचार कर सकता है । परन्तु किसी नागरिक को धम के प्रचार के नाम पर नागरिको म शत्रुता या घृणा को भड़काने का अधिकार नही । राज्य धर्म के मामलो म हस्तक्षेप नही करता । सोवियत सघ म धम राज्य से और स्कूल से पृथक है । राज्य नागरिकों के धार्मिक विश्वासो के आधार पर उनम कोई भिन्नता नही करता । किसी को धर्म के आधार पर कोई विशेषाधिकार प्राप्त नही है । नागरिको के निजी दस्तावेजो मे भी उनके धर्म का कोई उल्लेख नही किया जाता । यदि कोई धर्म, धार्मिक स्वतन्त्रता के नाम पर, नागरिको के स्वास्थ्य को हानि पहुचाता है अथवा नागरिका के व्यक्तित्व और अधिकारों का अतिक्रमण करता है और सामाजिक दृष्टि से उपयोगी कार्य करने अथवा नागरिक कर्तव्यो को निभाने से रोकता है तो राज्य धम को इस प्रकार के कार्यों पर रोक लगा सकता है ।

14 परिवार की सुरक्षा का अधिकार—अनुछेद 53 परिवार को राज्य का सरक्षण प्रदान करता है । विवाह स्त्री पुरुष की स्वतन्त्र सहमति पर आधारित है । पति-पत्नी पारिवारिक सम्बन्धो म पूरी तरह समान है । राज्य अनेक प्रकार की व्यवस्थाओ और सुविधाओ द्वारा परिवार की सहायता करता है । उदाहरणत राज्य ने शिशुओं की देख भाल के लिए शिशु-गृहो की स्थापना की है, सामुदायिक सेवाओ और सार्वजनिक भोजन व्यवस्था प्रणाली को सगठित किया है, बच्चो के जन्म पर राज्य अनुदान देता है बडे परिवारो को बच्चो के लिए भत्ते और लाभ प्रदान करता है ।

15 व्यक्तिगत अधिकार और स्वतन्त्रतायें अर्थात व्यक्ति, घर और व्यक्तिगत जीवन की अनुल्लघनीयता—सोवियत सविधान नागरिको को कुछ व्यक्तिगत अधिकार और स्वतन्त्रतायें भी प्रदान करता है । उदाहरणत अनुच्छेद 54 नागरिको को व्यक्ति की अनुल्लघनीयता (Inviolability) की गारण्टी देता है अर्थात् किसी व्यक्ति को न्यायालय के निणय अथवा समाहर्ता के वारण्ट के बिना गिरफ्तार नहीं किया जा सकता । समाहर्ता के वारण्ट के बिना किसी व्यक्ति को तभी पकडा जा

अवैध घोषित कर रद्द नहीं कर सकती, जैसाकि अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय या भारतीय सर्वोच्च न्यायालय कर सकती है परन्तु इसका यह कदापि अर्थ नहीं कि सोवियत अधिकार पत्र में वर्णित नागरिकों के मूल अधिकारों को न्यायालय का कोई संरक्षण ही प्राप्त नहीं। अनुच्छेद 58 इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि "नागरिक अधिकारियों, राजकीय निकायों और सार्वजनिक संगठनों की कार्यवाहियों के खिलाफ शिकायत दर्ज करा सकते हैं।" इन शिकायतों की कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया के अनुसार और समय सीमा के भीतर जाँच की जाती है। यदि अधिकारियों की कार्यवाहियाँ कानून का उल्लंघन करती हैं या वे अपने अधिकारों का अतिक्रमण करते हैं या नागरिक अधिकारों का अतिक्रमण करते हैं तो नागरिक कानून के अनुसार न्यायालय में अपील कर सकते हैं। यदि अधिकारियों की गैर कानूनी कार्यवाहियों से क्षति नागरिकों को पहुँचती है तो वे क्षतिपूर्ति (मुआवजा) प्राप्त कर सकते हैं।

**5 कर्त्तव्यों के अनुपालन में अधिकार निहित हैं**—सोवियत संविधान नागरिक अधिकारों के स्थान पर कर्त्तव्यों पर अधिक बल देता है परन्तु सोवियत अधिकार पत्र के समर्थकों का कहना है कि कर्त्तव्यों की अनुपालना में ही अधिकारों का अस्तित्व विद्यमान है। कर्त्तव्यों की अनुपालना के अभाव में अधिकारों का अस्तित्व ही नहीं हो सकता। सोवियत लेखकों का कहना है कि मजदूरों की प्रथम अन्तर्राष्ट्रीय संस्था के झण्डे में ही लिखा हुआ था कि "कर्त्तव्यों के बिना कोई अधिकार नहीं, अधिकारों के बिना कोई कर्त्तव्य नहीं।" समाजवादियों का कहना है कि संयुक्त राष्ट्र संघ की मानव-अधिकारों की विश्वव्यापी घोषणा में भी मानव के कर्त्तव्यों का उल्लेख है।" नागरिक अपने अधिकारों और स्वतन्त्रताओं का तभी प्रयोग कर सकते हैं जब वे "दूसरों के अधिकारों और स्वतन्त्रताओं को उचित मान्यता दें तथा उनका आदर करें और एक समवादी समाज में नैतिकता, सार्वजनिक व्यवस्था और सामान्य मंगल-कल्याण के उचित तकाजे पूरे करें।"

**6 जनता के हितों के अतिरिक्त साम्यवादी पार्टी का और हित कोई नहीं**—सोवियत अधिकार पत्र पर पश्चिमी आलोचकों की एक आपत्ति यह है कि यह साम्यवादी दल के अतिरिक्त नागरिकों के किसी अन्य संगठन को स्वीकार नहीं करता। उनका यह भी कहना है कि संविधान साम्यवादी दल को संवैधानिक मान्यता ही प्रदान नहीं करता बल्कि जीवन के प्रत्येक क्षेत्र में उसकी अधिमान्य[illegible] भी स्वीकार करता है। सोवियत नेता और जन[illegible] दल की [illegible] को स्वीकार ही नहीं करते बल्कि वे उसे [illegible] का अ[illegible] जैसाकि ब्रेझनेव ने अपनी रिपोर्ट में कहा [illegible] पार्टी [illegible] का हरावल है उसका सर्वाधिक सचेत [illegible] है [illegible] क साथ अविच्छिन्न रूप से [illegible] है

हैं अर्थात नागरिक व्यक्तिगत सम्पत्ति को विरासत में प्राप्त कर सकते हैं परन्तु मुनाफाखोरी समाजवाद के सिद्धान्तों के विपरीत है। यदि सम्पत्ति को अवैध ढंग से प्राप्त किया जाता है अथवा इसका प्रयोग अनुपार्जित आय प्राप्त करने के लिए किया जाता है तो इसके विरुद्ध कड़ी कानूनी कार्यवाही की जा सकती है। पूँजीवादी देशों में व्यक्तिगत सम्पत्ति की अत्यधिक स्वतन्त्रता होती है परन्तु सोवियत संघ में व्यक्तिगत सम्पत्ति के अधिकार के अन्तर्गत जिन वस्तुओं को लिया जाता है वे हैं, "दैनिक उपयोग, व्यक्तिगत उपयोग और सुविधा की वस्तुएँ एक छोटी जोत तथा उससे सम्बन्धित औजार और अन्य वस्तुएँ, एक मकान और श्रम द्वारा उपार्जित बचत।'

| | |
|---|---|
| 19 कानून के समक्ष समानता<br>20 स्त्री-पुरुष की समानता<br>21 जाति और नस्ल की समानता | सोवियत नागरिकों के इन अधिकारों का वर्णन "सोवियत अधिकारों के सामान्य सिद्धान्त" के अन्तर्गत किया गया है। अतः इनका अध्ययन उसी स्थान पर कीजिए। |
| 22 विदेशी नागरिकों के अधिकार<br>23 विदेशी नागरिकों को शरण लेने का अधिकार | इनका वर्णन 'सोवियत अधिकार पत्र की प्रकृति" के अन्तर्गत बिन्दु 12 और 13 पर किया गया है। अतः इनके अध्ययन के लिए उन्हीं बिन्दुओं का अध्ययन कीजिए। |

मूल्यांकन(Evaluation)—सोवियत अधिकार पत्र के सम्बन्ध में दो प्रकार के विचार व्यक्त किये गये हैं। एक विचार फाइनर, फिनसोड, मुनरो, न्यूमैन जैसे पश्चिमी लेखकों का है जो सोवियत अधिकार-पत्र को उस कागज के टुकड़े के योग्य भी नहीं समझते जिस पर उन्हें लिखा गया है। इन लेखकों का मत है कि सोवियत अधिनायकवादी सर्वाधिकारवादी समाजवादी व्यवस्था में नागरिक अधिकारों और स्वतन्त्रता की बात करना मिथ्या है। जैसाकि फेनसोड ने कहा है कि "सोवियत संविधान द्वारा प्रदत्त विभिन्न अधिकार पूर्णतः महत्त्वहीन हैं क्योंकि जीवन के प्रत्येक क्षेत्र को राज्य द्वारा नियमित और नियन्त्रित किया जाता है।" फाइनर और अन्य लेखकों का मत है कि "ईश्वर में आस्था रखने वाले व्यक्तियों के लिए साम्यवादी दल की सदस्यता या शासन के उच्च पद प्राप्त करना असम्भव है।" जब नागरिकों को स्वतन्त्र भाषण, अभिव्यक्ति और संगठन की स्वतन्त्रता नहीं है और वे समाजवादी व्यवस्था के विरुद्ध विचार व्यक्त नहीं कर सकते और साम्यवाद विरोधी संगठनों का निर्माण नहीं कर सकते तो नागरिक अधिकारों और स्वतन्त्रता की बात करना केवल दिखावा मात्र है। इसीलिए ये लेखक सोवियत अधिकार पत्र को केवल "शृंगार" मात्र मानते हैं जो घरेलू और विदेशी जनमत को प्रभावित करने के

हैं कि "जो काम नहीं करता वह भोजन भी नहीं करता ।" सोवियत अर्थव्यवस्था का मूल सिद्धान्त यह है कि "प्रत्येक से उसकी क्षमतानुसार प्रत्येक को उसके कार्य के अनुसार।"

सोवियत संघ में काम करना सम्मान का विषय है । अच्छे श्रमिकों को प्रोत्साहन देने के लिए वहां उपाधियों की व्यवस्था भी की गयी है । "समाजवादी श्रम का नायक" (Hero of Socialist Labour) की उपाधि इसी प्रकार की उपाधि है ।

3 सामाजिक सम्पत्ति की रक्षा करना—सम्पत्ति का सामाजिक स्वरूप ही सोवियत नागरिकों की खुशहाली और उन्नति का मूल आधार है । अतः सामाजिक सम्पत्ति की हिफाजत और रक्षा करना प्रत्येक नागरिक का कर्त्तव्य है । अनुच्छेद 61 सोवियत नागरिकों का यह दायित्व निश्चित करता है कि "वे समाजवादी सम्पत्ति की हिफाजत और रक्षा करें, उसके दुरुपयोग और अपव्यय को रोकें और उसका मितव्ययिता से उपयोग करें ।" यदि कोई नागरिक सामाजिक सम्पत्ति को हानि पहुँचाता है तो उसे कानून द्वारा दण्डित किया जा सकता है ।

4 राज्य के हितों की रक्षा करना—अनुच्छेद 62 के अनुसार "सोवियत नागरिकों का यह कर्त्तव्य है कि वे सोवियत राज्य के हितों की रक्षा करें और उसकी शक्ति और प्रतिष्ठा की वृद्धि करें । समाजवादी मातृभूमि की रक्षा करना प्रत्येक नागरिक का पवित्र कर्त्तव्य है । मातृभूमि से गद्दारी करना जनता के विरुद्ध गम्भीर अपराध करने के समान है ।"

5 सैनिक सेवा करना—अनुच्छेद 63 के अनुसार "सोवियत नागरिकों का यह सम्मानपूर्ण कर्त्तव्य है कि वे सोवियत संघ की सशस्त्र सेनाओं की पंक्तियों में सेवा करें ।" सोवियत संघ में 18-19 वर्ष के बच्चों के लिए 2-4 वर्ष के लिए सेना में सक्रिय रूप से काम करना अनिवार्य है । वहां 50 वर्ष की आयु तक के नागरिकों को सुरक्षित सेना के अंग समझा जाता है ।

6 अन्य नागरिकों की जातीय (राष्ट्रीय) प्रतिष्ठा का आदर करना—सोवियत संघ एक बहुजातीय राज्य है । अतः उसकी विविध जातियों में मैत्रीभाव और एकता की भावनायें पैदा करने के लिए आवश्यक है कि वे एक दूसरे की जातीय प्रतिष्ठा का आदर करें । इस उद्देश्य को दृष्टिकोण में रखते हुए ही सोवियत संविधान अनुच्छेद 64 में नागरिकों के पारस्परिक व्यवहार सम्बन्धी कर्त्तव्यों को निर्धारित करता है । इस अनुच्छेद के अनुसार प्रत्येक सोवियत नागरिक का कर्त्तव्य है कि वह 'अन्य नागरिकों की जातीय प्रतिष्ठा का आदर करे और बहुजातीय सोवियत राज्य की जातियों एवं उपजातियों की मैत्री को सुदृढ़ बनाये ।

7 अन्य व्यक्तियों के अधिकारों और हितों का सम्मान करना—दूसरे के

वहां अनुपस्थित है। प्रावदा ने 22 जून, 1936 के पत्र में ही स्पष्ट कर दिया था कि "साम्यवादी पार्टी से भिन्न विचार रखने वालों को हम कागज का न एक टुकड़ा देंगे और न (समाचार पत्र में) एक इंच स्थान देंगे।" इस तथ्य को भुलाया नहीं जा सकता कि सोवियत प्रेस पर सरकार और साम्यवादी पार्टी का कठोर नियन्त्रण है। भाषण, प्रेस, अभिव्यक्ति, संगठन और शिक्षा एवं संस्कृति पर सरकार के नियन्त्रण (प्रतिबन्ध) को देखकर आस्ट्रिया के समाचार पत्र साल्जबर्गर वोक्सब्लात ने यह विचार व्यक्त किया था कि "सोवियत नागरिकों को कोई अधिकार प्राप्त नहीं।" इतालवी समाचार-पत्र कोरेरे देल्ला सेरा ने कहा था "ये सभी प्रतिबन्ध व्यवहारतः नागरिक अधिकारों को शून्य बना देते हैं।"

3 संगठन बनाने की स्वतन्त्रता की सारहीनता—सोवियत अधिकार पत्र सिद्धान्ततः संगठन बनाने की स्वतन्त्रता देता है परन्तु व्यवहार में इसकी सारहीनता इस तथ्य से स्पष्ट है कि संगठनों का निर्माण 'कम्यूनिज्म के लक्ष्यों के अनुरूप ही हो सकता है।" सोवियत नागरिक कम्यूनिज्म विरोधी संगठनों का निर्माण नहीं कर सकते और न उनमें शामिल हो सकते हैं।

4 कम्युनिस्ट पार्टी की अभिमान्य स्थिति—सोवियत संघ में कम्यूनिस्ट पार्टी की स्थिति सिद्धान्त में ही नहीं व्यवहार में भी अभिमान्य है। जब सोवियत समाज के राजनीतिक और सामाजिक जीवन के प्रत्येक क्षेत्र में साम्यवादी पार्टी का ही वर्चस्व है और वह ही जनहित को पहचानती और अभिव्यक्त करती है तो सोवियत संघ में किसी प्रकार की स्वतन्त्रता की बात करना मिथ्या है। साम्यवादी दल की अभिमान्य स्थिति उसके सर्वसत्तावाद की द्योतक है, लोकतन्त्र या स्वतन्त्रता की नहीं।

5 शिक्षा और संस्कृति पर सरकारी नियन्त्रण—सोवियत संघ में शिक्षा ही सरकारी नियन्त्रण में नहीं बल्कि संस्कृति भी समाजवादी विचारधारा से मर्यादित है। शिक्षा केन्द्रों, शिक्षा के पाठ्यक्रमों, पुस्तकों, पत्र पत्रिकाओं, साहित्य, सिनेमा, रेडियो, नाटक, कला आदि सब पर सरकारी नियन्त्रण है। सोवियत शिक्षा और कला नागरिकों में 'विवेक' और 'कल्पना' का विकास नहीं करती बल्कि उन्हें समाजवादी सांचे में ढालने का प्रयत्न करती है।

6 अधिकार पत्र की पवित्रता का अभाव—सोवियत अधिकार पत्र को वह पवित्रता और न्यायालय का वह संरक्षण प्राप्त नहीं जो अमरीका या भारत जैसे लोकतान्त्रिक देशों में नागरिकों के अधिकार पत्रों को प्राप्त है। सोवियत अधिकार पत्र अधिकारों के हनन होने पर न्यायालय के संरक्षण की बात करता है परन्तु सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय को न तो न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति प्राप्त है और न वह सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित किसी कानून को अवैध घोषित करके रद्द कर सकती है। जब न्यायालय कार्यपालिका निरंकुशता

## समीक्षा प्रश्न

1 सोवियत नागरिको को प्रदान किये गये अधिकारो का परीक्षण कीजिए।

2 सोवियत 'अधिकार पत्र' इतिहास के सर्वाधिक असाधारण अधिकार पत्रो मे से एक है।"—ऑग एव जिक के इस कथन की समीक्षा कीजिए।

3 "सोवियत सविधान नागरिको को आर्थिक सुरक्षा की गारण्टी तो देता है परन्तु उन्हे वास्तविक राजनीतिक स्वतन्त्रता से वचित कर देता है।" समझाइय।

4 "सोवियत सविधान नागरिको को ऐसे अधिकार और स्वतन्त्रतायें प्रदान करता है जो स्वतन्त्र विश्व के किसी भी देश के सविधान ने अपने नागरिको को प्रदान नही किय।" व्याख्या कीजिए।

5 "सोवियत नागरिको के अधिकार समाजवादी व्यवस्था' और 'कर्तव्यो के अनुपालन' से मर्यादित हैं।" व्याख्या कीजिए।

पान आवास और शिक्षा प्राप्त करने, नि शुल्क चिकित्सा सहायता प्राप्त करने, परिवार की सुरक्षा और सामाजिक सुरक्षा को प्राप्त करने का केवल अधिकार ही नहीं देता वरन उन्हें सुनिश्चित भी करता है। इन क्षेत्रों में सोवियत संघ में जिस रचनात्मक कार्यक्रम को अपनाया गया है वह पूँजीवादी देशों के लिए मार्गदर्शन का कार्य करता है। सोवियत अधिकार पत्र के इस पहलू को देखकर ही ब्रिटिश पत्र फिनाशियल टाइम्स ने इसे "ऐतिहासिक दस्तावेज" और सुदस्चे जेदुग ने इसे "अत्यन्त महत्त्वपूर्ण" दस्तावेज की संज्ञा दी है जिस बेरोजगारी की समस्या से गैर साम्यवादी देश के नागरिक उत्पीडित हैं उससे सोवियत नागरिक अनभिज्ञ है। जसाकि बोरीस तोपोर्नोन ने कहा है कि सोवियत समाज में "पिछले 50 वर्षों से बेरोजगारी नहीं है।"

2 अधिकार पत्र में उदारवाद का संकेत—निस्सन्देह सोवियत अधिकार पत्र नागरिकों को भाषण, प्रेस, एकत्र होने, सभा करने, सड़कों पर जुलूस निकालने और प्रदर्शन करने आदि की स्वतन्त्रता का प्रयोग "जनता के हितों के अनुरूप और समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ़ बनाने और विकसित करने हेतु ही देता है और वह उन्हें समाजवाद और सोवियत राज्य के विरुद्ध विद्रोह करने का अधिकार नहीं देता।" फिर भी वह उन्हें सार्वजनिक संगठनों के कार्यों में सुधार लाने हेतु त्रुटियों की ओर संकेत करने और प्रस्ताव पेश करने का अधिकार देता है। अनुच्छेद 49 "आलोचनाओं के लिए उत्पीडन को निषिद्ध करता है।"

3 अधिकारों की समानता—सोवियत अधिकार पत्र में प्रदान किए गए अधिकार सभी को समान रूप से प्राप्त हैं और सभी उसका समान रूप से उपयोग करते हैं। साम्यवादी दल की प्रधानता होते हुए भी उसकी सदस्यता कोई विशेषाधिकार या विशेष सुविधायें प्रदान नहीं करती। यद्यपि साम्यवादी दल की सदस्यता राजनीतिक क्षेत्र में शिखर पर पहुँचने या महत्त्वपूर्ण स्थानों को प्राप्त करने के अवसर प्रदान करती है परन्तु उसके कारण वे किन्हीं विशेषाधिकारों को प्राप्त नहीं करते। अधिकार पत्र में वर्णित मूल अधिकारों का प्रयोग सभी नागरिक (साम्यवादी दल के सदस्य एवं गैर-सदस्य) समान रूप से करते हैं सभी कानून के समक्ष समान हैं और उनमें कोई भेदभाव नहीं किया जाता। सोवियत संघ में सम्पत्ति पर सामाजिक स्वामित्व है और व्यक्तिगत सम्पत्ति में भी अत्यधिक भिन्नतायें नहीं। इसीलिए सभी नागरिक अधिकारों और स्वतन्त्रताओं का समान रूप से उपयोग करने की स्थिति में हैं।

4 अधिकारों और स्वतन्त्रताओं की सुरक्षा—निस्सन्देह सोवियत अधिकार पत्र को न्यायालय का वह संरक्षण प्राप्त नहीं जो अमरीकी अधिकार पत्र को प्राप्त है, निस्सन्देह सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय को न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार प्राप्त नहीं और वह सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित किसी कानून को

सख्या मे ही है जैसाकि ऐवेर, चुक्ची, एस्कीमो आदि। प्रत्येक जाति और उपजाति अपनी भाषा, लिपि, धर्म, इतिहास साहित्य आदि है। इन जातियो (राष्ट्रीयताओं) की भावनाओ को सतुष्ट करने के लिए ही सघवाद को अपनाया गया था यद्यपि यह भी स्पष्ट कर दिया गया कि "सघवाद केवल पूर्ण एकता के मार्ग की ओर एक सक्रमणकालीन व्यवस्था है।"

**सोवियत सघ का विकास**—सोवियत सघ का विकास क्रमिक रूप से हुआ है। यद्यपि वर्तमान समय मे सोवियत सघ मे कुल 15 एकक (सघ गणराज्य) है परन्तु प्रारम्भ म (1918 मे) केवल रूसी सोवियत सघीय समाजवादी गणराज्य (RSFSR) ही इसमे शामिल था, दिसम्बर, 1922 मे बलोरूसी, उक्राइनी और ट्रासकाकेशियाई गणराज्य (जार्जिया, आर्मीनियाई और आजरबजान गणराज्य) इसम शामिल हो गये। सन् 1924 मे उजबेक और तुर्कमेन गणराज्य तथा सन 1929 म ताजिक गणराज्य इसम शामिल हो गए। सन् 1924 के सविधान के अन्तर्गत देश का नाम सोवियत समाजवादी गणराज्यो का सघ (USSR) रखा गया। सन 1940 मे लिथुआनियाई लातवियाई और इस्तोनियाई गणराज्य शामिल हो गये। सन् 1954 म सोवियत सघ मे एकको की कुल सख्या '6 थी परन्तु इस वर्ष कार्लो फिनिश नामक इकाई की गणराज्य के रूप मे मान्यता समाप्त कर दी गयी और सोवियत सघ मे 15 सघ गणराज्य रह गये जो वर्तमान समय में भी विद्यमान है।

**सोवियत सघ की इकाइया**—गैर साम्यवादी सघीय व्यवस्थाओ में सघ म केवल एक प्रकार की इकाइया शामिल होती है परन्तु सोवियत सघ मे चार प्रकार की इकाइया शामिल हैं। इन्हें क्रमश सघ गणराज्य, स्वायत्त गणराज्य, स्वायत्त प्रदेश और स्वायत्त इलाके कहा जाता है।

1 सोवियत सघ म कुल **15 सघ गणराज्य** (*Union Republics*) है। ये है (i) रूसी सोवियत सघीय समाजवादी गणराज्य, (ii) उक्राइनी सोवियत समाजवादी गणराज्य, (iii) बेलोरूसी सोवियत समाजवादी गणराज्य, (iv) उजबक सोवियत समाजवादी गणराज्य, (v) कजाख सोवियत समाजवादी गणराज्य, (vi) जार्जियाई सोवियत समाजवादी गणराज्य (vii) अजरबजान सोवियत समाजवादी गणराज्य (viii) लिथुआनियाई सोवियत समाजवादी गणराज्य (ix) मोल्दावियाई सोवियत समाजवादी गणराज्य (x) लातवियाई सोवियत समाजवादी गणराज्य, (xi) किरगिज सोवियत समाजवादी गणराज्य, (xii) ताजिक सोवियत समाजवादी गणराज्य (xiii) आर्मिनियाई सोवियत समाजवादी गणराज्य (xiv) तुर्कमेन सोवियत समाजवादी गणराज्य और (xv) इस्तोनियाई सोवियत समाजवादी गणराज्य।

और हित नहीं है।" "पार्टी को जनता से अलग करने की कोशिश शरीर से हृदय को अलग करने की कोशिश के बराबर है।" "ज्यों-ज्यों सोवियत जनता कम्युनिज्म के निर्माण के जटिल और दायित्वपूर्ण कर्त्तव्यों को अधिकाधिक हल करती जायेगी, कम्युनिस्ट पार्टी की भूमिका उत्तरोत्तर बढ़ती जायेगी।"

## सोवियत नागरिकों के विशिष्ट कर्त्तव्य
## (Specific Duties of the Soviet Citizens)

सोवियत अधिकार पत्र इस धारणा पर आधारित है कि अधिकार और कर्त्तव्य एक दूसरे से पृथक नहीं किये जा सकते। दोनों एक दूसरे के साथ जुड़े हुए हैं। अनुच्छेद 59 के अनुसार "नागरिकों के अधिकारों और स्वतन्त्रताओं का प्रयोग उनके कर्त्तव्यों और दायित्वों के परिपालन के साथ अभिन्न रूप से जुड़ा हुआ है।" अनुच्छेद 59 में भी कहा गया है कि "नागरिकों द्वारा अधिकारों एवं स्वतन्त्रताओं का उपयोग इस प्रकार नहीं होना चाहिए कि उससे समाज और राज्य के हितों को क्षति पहुँचे या अन्य नागरिकों के अधिकारों का उल्लंघन हो।" इस तरह सन् 1977 का सोवियत संविधान सन् 1936 के स्तालिन संविधान की भाँति नागरिक कर्त्तव्यों का स्पष्ट उल्लेख करता है। वस्तुतः सन् 1977 के संविधान के अध्याय 7 के 11 (अनुच्छेद 59 से अनुच्छेद 69 तक) नागरिक कर्त्तव्यों से ही सम्बन्धित हैं। अध्याय 7 का शीर्षक ही "सोवियत संघ के नागरिकों के मूल अधिकार, स्वतन्त्रतायें और कर्त्तव्य" है। यह तत्व भी अधिकारों और कर्त्तव्यों की अपृथक्करणीयता को अभिव्यक्त करता है।

सोवियत नागरिकों के मुख्य कर्त्तव्य निम्न हैं—

**1. संविधान और कानूनों का परिपालन**—अनुच्छेद 39 के अनुसार सोवियत नागरिकों का यह कर्त्तव्य है कि "वे सोवियत संविधान और सोवियत कानूनों का पालन करें, समाजवादी आचार के प्रतिमानों (Standards) का पालन करें और सोवियत नागरिकता के सम्मान और प्रतिष्ठा की रक्षा करें।" क्योंकि संविधान और कानून की पालना से ही राज्य और समाज शक्तिशाली हो सकता है अतः सोवियत नागरिक कोई ऐसा कार्य नहीं कर सकते जो सोवियत संघ के सम्मान और प्रतिष्ठा तथा समाजवादी व्यवस्था के विरुद्ध हो।

**2. काम करने का कर्त्तव्य**—सोवियत संघ में काम को पाना ही नागरिकों का अधिकार नहीं बल्कि काम की क्षमता रखने वाले अर्थात् शारीरिक दृष्टि से सक्षम प्रत्येक नागरिक का कर्त्तव्य है कि वह सामाजिक रूप से उपयोगी कारोबार (पेशे) में ईमानदारी से काम करे और श्रम अनुशासन का कड़ाई से अनुपालन करे। सामाजिक रूप से उपयोगी काम से जी चुराना अर्थात् काम न करना अथवा उसमें ढील देना समाजवादी समाज के सिद्धान्तों के प्रतिकूल है। सोवियत संघ में यह कहावत चरितार्थ

करावाग स्वायत्त प्रदेश। ताजिक सोवियत समाजवादी गणराज्य मे एक स्वायत्त प्रदेश है। यह है पवतीय वदखशा प्रदेश।

स्वायत्त प्रदेश एक सघ गणराज्य या प्रदेश का अ ग है। सघ गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत सम्बंधित स्वायत्त प्रदेश के जन प्रतिनिधियो की सोवियत के निवेदन पर स्वायत्त प्रदश स सम्बंधित कानून को स्वीकार करती है। प्रत्येक स्वायत्त प्रदेश (क्षत्र) सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के उच्च सदन मे 5 प्रतिनिधि भेजता है।

4 सोवियत सघ मे 10 स्वायत्त इलाके है। य सब रूसी सोवियत सघीय समाजवादी गणराज्य मे है। ये है-कोर्याक(Koryak), चुक्ची (Chukot), ताइमीर (Taimyr), ऐवेन्क (Evenki), हन्ती-मन्सी (Khanty–Mansi), अगीन बुर्यात (Agin Buryat), यमाल-नेनेत्स (Yamalo Nenets) कोमी पेमयाक (Komi Pemyak), नेनेत्स (Nenets), और उस्त-ओर्दा बुर्यात (Ust ordyn Buryat)। ये अत्यधिक अल्प सख्यक उप जातियो से सम्बन्ध रखते है। इन्ह स्थानीय जीवन के विभिन्न मामलो विशेषत जातीय विकास के मामलो का निपटारा करने म स्वशासन का अधिकार है। प्रत्येक स्वायत्त इलाका प्रदेश या क्षेत्र का अ ग होता है जो उसके आर्थिक और सास्कृतिक विकास मे सहायता प्रदान करता है। उसके अधिकार सघ गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत द्वारा स्वीकृत कानून मे लिपिबद्ध होते है। प्रत्येक स्वायत्त इलाका सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के उच्च सदन मे एक प्रतिनिधि भेजता है।

## सोवियत सघवाद की विशेषतायें

सोवियत सघवाद मे दो प्रकार की विशेषतायें पायी जाती है। एक वे हैं जो गैर साम्यवादी देशो की सघीय व्यवस्थाओ मे पायी जाती हैं। इन्ह सोवियत सघवाद की साधारण विशेषतायें कहा जा सकता है। दूसरी वे हैं जो गैर साम्यवादी देशो अर्थात अमरीकी, स्विस, आस्ट्रेलियाई या भारतीय सघीय व्यवस्थाओ में नही पायी जाती। इन्हें सोवियत सघवाद की असाधारण अथवा सघीय (Ultra federal) विशेषतायें कहा जा सकता है। सोवियत सघवाद को इन साधारण और असाधारण विशेषताओ को निम्न शीर्षको के अ तगत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

A सोवियत सघवाद की साधारण विशेषतायें—सोवियत सघवाद की साधारण विशेषतायें मुख्यत निम्न है —

1 लिखित सविधान—अमरीका, स्विट्जरलैण्ड, भारत तथा अन्य गैर साम्यवादी सघीय व्यवस्थाओ और सोवियत सघ के 1918 1924 और 1936 के पूर्ववर्ती सविधानो की भाँति सोवियत सघ का वर्तमान (1977 का) सविधान भी एक लिखित प्रलेख है। इसके प्रारूप का निर्माण लियोनिद ब्रेझनेव की अध्यक्षता

अधिकारों और कानूनी हितों की चिंता करके ही व्यक्ति अपने अधिकारों और हितों की रक्षा कर सकते है। इसके अतिरिक्त शांति के वातावरण मे ही व्यक्तिगत और सामाजिक विकास सम्भव है। अत सोवियत संविधान का अनुच्छेद 65 प्रत्येक नागरिक का यह उत्तरदायित्व निश्चित करता है कि वह "अन्य व्यक्तियो के अधिकारो और वैध हितो का सम्मान करे, समाज विरोधी व्यवहार को कदापि सहन न करे और सार्वजनिक शान्ति व्यवस्था बनाये रखने म सहायता करे।" नागरिको के इस कत्त व्य द्वारा सोवियत संविधान नागरिको को दूसरे के अधिकारो से चिन्तित रखना चाहता है, सामाजिक उत्तरदायित्व का महसूस कराना चाहता है और सामाजिक व्यवस्था बनाये रखना चाहता है।

8 बच्चो का लालन-पालन करना—संविधान जहा परिवार की सुरक्षा के लिए अनेक विशेष व्यवस्थायें करता है वहा वह माता पिता और बच्चो के एक दूसरे के प्रति कर्त्तव्यो को भी निश्चित करता है। अनुच्छेद 66 के अनुसार "नागरिको का यह कर्त्तव्य है कि व अपने बच्चो का पालन पोषण करें, उन्हें सामाजिक रूप से उपयोगी काय के लिए प्रशिक्षित करें तथा उन्हे समाजवादी समाज के सुयोग्य सदस्य के रूप म विकसित करें। बच्चो का भी यह कत्त व्य है कि वे अपने माता पिता की देखभाल करें और उन्हे सहायता दें।"

9 पर्यावरण की सुरक्षा—सोवियत संविधान पर्यावरण की सुरक्षा को भी नागरिको की चिन्ता का विषय बनाता है। अनुच्छेद 67 इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि सोवियत नागरिक "प्रकृति की रक्षा करें और उसकी सम्पदा की हिफाजत करें।" पर्यावरण की सुरक्षा स अभिप्राय यह है कि नागरिक जगल, नदियो, झीलो, पर्वतो, खनिज पदार्थो आदि की रक्षा करें। उदाहरणत यदि जगलो का मनमाने ढग से प्रयोग किया जाये तो भावी पीढियो को कठिनाई का सामना करना पड सकता है। अत जगलो की रक्षा करना नागरिको का कर्त्तव्य है।

10 ऐतिहासिक स्मारकों और सांस्कृतिक मूल्यो को सुरक्षित रखना—प्राचीन इतिहास संस्कृति और सभ्यता ऐतिहासिक स्मारको दस्तावेजो और पट्टनामो म छिपी रहती है। इसके अतिरिक्त अतीत नागरिकों की प्रेरणा का स्रोत और पूर्वजो के प्रति श्रद्धा का प्रतीक होता है। अत संविधान अनुच्छेद 68 मे नागरिको का यह कर्त्तव्य निर्धारित करता है कि व "ऐतिहासिक स्मारको और अन्य सांस्कृतिक मूल्यो का सरक्षण करें।"

11 विश्व शांति स्थापित करने मे सहयोग—आधुनिक युग अन्तर्राष्ट्रीयता का युग है। अत सोवियत संविधान विश्व शान्ति को सोवियत राज्य का ही विषय नहीं बनाता बल्कि नागरिको की चिन्ता का विषय भी बनाता है। अनुच्छेद 69 के अनुसार सोवियत नागरिको का यह अन्तर्राष्ट्रीयतावादी कत्त व्य है कि व "अन्य देशो की जनता के साथ मैत्री और सहयोग को बढावा दें और विश्व शांति को कायम रखने एव सुदृढ बनाने म सहायता करें।"

गया है। एकको (गणराज्यो) के राजकीय निकाय उन्ही सिद्धान्तो पर सगठित किए गये है और कार्य करते है जिन पर अखिल सघीय निकाय गठित और कायरत है। सोवियत सघ की राज्य व्यवस्था की भांति प्रत्येक एकक (सघ गणराज्य) की अपनी अपनी सर्वोच्च सोवियत, उसकी प्रेसीडियम, मन्त्रि परिषद सर्वोच्च न्यायालय आदि निकाय है।

सोवियत सघ म [सघ और एकको की सरकारो का अपना अपना अधिकार क्षेत्र है, जिसे सविधान द्वारा निश्चित किया गया है। एकको की सरकारें सघीय सरकार के अभिकरण मात्र नही। वे अपनी शक्तियो को अखिल सघीय सरकार से प्राप्त नही करती बल्कि उसी सविधान से प्राप्त करती हैं, जिससे अखिल सघीय सरकार अपनी शक्तियो को प्राप्त करती है। दोनो सरकारें अपने अपने क्षेत्र म प्रभुता, शक्ति और उत्तरदायित्व का उपयोग करती है।

5 शक्तियो का विभाजन—गैर साम्यवादी देशो की सघीय व्यवस्था की भांति सोवियत सघ म भी सघ और उसके एकको म शक्तियो का स्पष्ट विभाजन किया गया है। अमरीका की भाति सोवियत सघ मे शक्तियो का विभाजन "गणना और अवशेष के सिद्धान्त" पर आधारित किया गया है। अर्थात अनुच्छेद 73 मे सघ सरकार की शक्तियो को स्पष्ट रूप से गिनाया गया है और जो शक्तियां स्पष्ट रूप से सघ सरकार को नहीं दी गयी, उन्हें एकको के लिए सुरक्षित रख दिया गया है अर्थात अवशिष्ट शक्तिया एकको के पास हैं।

अनुच्छेद 73 मे सघ सरकार की जिन 12 शक्तियो को गिनाया गया है, उन्हे निम्न शीर्षको के अन्तगत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

(a) बाह्य राजनीतिक विषय अर्थात् विदेश नीति से सम्बन्धित विषय—इस क्षेत्र के अन्तगत मुख्यत निम्न विषय आते है—

(i) अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धो मे सोवियत सघ का प्रतिनिधित्व, अन्य राज्यो तथा अन्तर्राष्ट्रीय सगठनो के साथ सोवियत सघ के सम्बन्ध अन्य राज्यो तथा अन्तर्राष्ट्रीय सगठनो के साथ सघ गणराज्यो (एकको) के सम्बन्धो और उनके समन्वय के लिए सामान्य कार्यविधि स्थापित करना, आदि।

(ii) युद्ध और शान्ति के विषय, सोवियत सघ की सम्प्रभुता की हिफाजत तथा उसकी सीमाओ और भूखण्ड की हिफाजत एव प्रतिरक्षा का सगठन, सोवियत सघ की सशस्त्र सेनाओ का निर्देशन।

(iii) सोवियत सघ मे नये गणराज्यो को शामिल करना सघ गणराज्यो के अन्तगत नये स्वायत्त गणराज्यो और स्वायत्त क्षेत्रो के गठन को स्वीकृत करना।

(iv) सोवियत सघ की राज्यीय सीमाओ का निर्धारण और सघ गणराज्यो के बीच की सीमाओ मे परिवर्तनो को स्वीकृति देना।

# 4

# संघीय व्यवस्था

## (The Federal System)

'ब्रिटेन की भाँति रूस में भी जो चीज जैसी दिखाई देती है वास्तव मे वह वैसी नहीं है और जो वह वास्तव में है वह वैसी दिखाई नहीं देती।" - फेनसोड

**प्रस्तावना (Introduction)**—साम्यवाद सिद्धान्तत संघवाद के विरुद्ध है। मार्क्स, एंगेल्स लेनिन, स्तालिन जैसे साम्यवादी नेता संघवाद को पूंजीवाद का समर्थक और राष्ट्रीयताओ का प्रेरक मानते है। जैसाकि लेनिन ने 1913 मे कहा था कि *"हम सिद्धान्तत संघवाद के विरुद्ध है। यह आर्थिक बन्धनो को शिथिल करता है, यह राज्य के लिए एक अनुपयुक्त प्रणाली है।"*

साम्यवादी सिद्धान्त और रूसी नेताओ के विचारो के बावजूद जब रूसी क्रान्ति के नेताओ को रूस की वास्तविक परिस्थितियों का सामना करना पड़ा तो उन्हे संघवाद और राष्ट्रीयताओ (जातियो) के उन्ही सिद्धान्तो को स्वीकार करना पड़ा, जिन्हे वे प्रतिगामी और सर्वहारा वर्ग के अन्तर्राष्ट्रीयवाद के विरुद्ध समझते थे। वस्तुत लेनिन ने अनुभव कर लिया था कि राष्ट्रवाद वह विस्फोटक शक्ति है जिसके प्रयोग द्वारा साम्राज्यवादी उपनिवेशवादी शक्तियो के प्रति क्रान्ति के इरादो को विफल किया जा सकता है जारशाही के अवशेषो को नष्ट किया जा सकता है, साम्यवादी क्रान्ति को सफल बनाया जा सकता है और राष्ट्रीय अखण्डता को प्राप्त किया जा सकता है। यही कारण है कि लेनिन ने अपने अनेक साथियो के विरोध के बाद भी बाल्शेविक सिद्धान्त मे राष्ट्रीयताओ के दावा को न केवल शामिल किया बल्कि उन्हे रूसी संघ से पृथक होने का अधिकार भी दे दिया।

रूस मे अनेक जातियो और उपजातियो के लोग निवास करते हैं। सन् 1979 की जनगणना के अनुसार रूस मे 108 जातियो के लोग रहते है। इनमे से कई ऐसी जातिया है जिनके लोगो की संख्या करोड़ो मे है जैसाकि रूसी, उक्राइनी, उज्बक आदि जातियाँ और कुछ ऐसे भी जनगण हैं जिनके लोग केवल हजारो की

सोवियत सघ मे समरूप नागरिकता है। जैसाकि अनुच्छेद 33 मे कहा गया है कि 'सघ गणराज्य का प्रत्येक नागरिक सोवियत सघ का नागरिक है।"

7 **एकको की समानता**—सोवियत सघवाद सघ के एकको की समानता की रक्षा करता है। प्रथम, सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के उच्च सदन मे प्रत्यक सघ गणराज्य 32, प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य 11, प्रत्येक स्वायत्त प्रदेश 5 और प्रत्यक स्वायत्त इलाका 1 प्रतिनिधि भेजता है। दूसरे, सोवियत सघ गणराज्यो की सम्प्रभु इच्छा अर्थात आत्म-निर्णय के आधार पर बना स्वैच्छिक है। तीसरे, सोवियत सघ के एकक सार्वजनिक और राजकीय जीवन मे समान है। इनमे एकीकृत आर्थिक समुच्चय है। ये सोवियत सत्ता पर आधारित हैं। चौथे, सभी एकको का एक ही उद्देश्य है—मिल-जुल कर कम्युनिज्म का निर्माण करना।

8 **एकको के पृथक सविधान**—अमरीका, स्विट्जरलैण्ड और आस्ट्रेलिया के सविधानो की भाति परन्तु भारतीय सविधान के विपरीत सोवियत सघ का सविधान भी अनुच्छेद 76 मे सघ के एकको को अपने पृथक सविधान रखने का अधिकार देता है, परन्तु शर्त यह है कि एकको के सविधान सोवियत सघ के सविधान के समानुरूप ही हो सकते है। सन 1977 म सोवियत सघ के नवीन सविधान के स्वीकृत होने के बाद ही सन् 1978 मे सोवियत सघ के एकको ने अपने नवीन सविधानो को स्वीकार किया था।

9 **द्वि सदनात्मक व्यवस्था**—विश्व के अन्य सघीय सविधानो की भांति सोवियत सघ का सविधान भी सघीय व्यवस्थापिका (सर्वोच्च सोवियत) को द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका बनाता है। उच्च सदन को जातियो (राष्ट्रीयताओ) की सोवियत और निम्न सदन को सघ सोवियत कहते है। जहा जातियो की सोवियत सघ के एकको का समानता के आधार पर प्रतिनिधित्व करती है वहां सघ सोवियत जनता का प्रतिनिधित्व करती है। सघ सोवियत का निर्वाचन बराबर आबादी वाले निर्वाचन क्षेत्रो के आधार पर होता है।

B **सोवियत सघवाद की अति सघीय या असाधारण विशेषतायें**—सोवियत सघवाद की अति सघीय या असाधारण विशेषताओ को निम्न शीर्षको के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 **एककों को सघ से पृथक होने का अधिकार**—सोवियत सघवाद की सबसे महत्वपूर्ण, विशिष्ट, अद्वितीय, असाधारण और अति सघीय विशेषता यह है कि वह अनुच्छेद 72 मे प्रत्येक सघ गणराज्य को इच्छानुसार सघ स पृथक होने का अधिकार प्रदान करता है। अमरीका, स्विट्जरलैण्ड, भारत तथा अन्य गैर-साम्यवादी देशो की सघीय व्यवस्था म एकको को इस प्रकार का अधिकार नहीं है। अमरीका का गृह युद्ध इसी मुद्दे को लेकर लडा गया था कि सघ के एकक एक बार सघ मे शामिल होने के बाद उससे पृथक नहीं हो सकते।

प्रत्येक सघ गणराज्य एक सम्प्रभु सोवियत समाजवादी राज्य है। प्रत्येक का अपना सविधान है जो सघीय सविधान के समनुरूप ही हो सकता है। प्रत्येक की अपनी नागरिकता है तथा उच्च राजकीय निकायो की अपनी व्यवस्था है अर्थात् प्रत्येक की अपनी व्यवस्थापिका (सर्वोच्च सोवियत) एव उसकी प्रेसीडियम, मन्त्रि-परिषद और न्यायपालिका (सर्वोच्च न्यायालय) है। प्रत्येक अनुच्छेद 73 म परिभाषित क्षेत्र से बाहर अर्थात सोवियत सघ के लिए गिनायी गयी शक्तियो से बाहर अपने प्रदेश म स्वतन्त्र रूप से राज्य सत्ता का उपयोग करता है। अर्थात अवशिष्ट शक्तियां सघ गणराज्यों के पास हैं। प्रत्येक सघ गणराज्य दूसरे सघ गणराज्य के समान है और सोवियत सघ को सर्वोच्च सोवियत क उच्च सदन (जातियो की से अपने 32 प्रतिनिधि भेजता है।

2 सोवियत सघ मे कुल 20 स्वायत्त गणराज्य (Autonomous Republics) है इनमे से सोलह स्वायत्त गणराज्य केवल रूसी सोवियत सघीय समाजवादी गणराज्य म विद्यमान है। य है-बश्कीर बुर्यात, दागिस्तान, कबरदा बलकार काल्मीक करल, कोमी मारि, मोर्दा उत्तर ओसेती तातार तूवा उद्मूत चेचेन इन्गुश, चुवाश और याकूत स्वायत्त सोवियत समाजवादी गणराज्य। उजबेक सोवियत समाजवादी गणराज्य मे केवल एक स्वायत्त गणराज्य है। यह है कारा-कल्पाक स्वायत्त सोवियत समाजवादी गणराज्य। जार्जियाई सोवियत समाजवादी गणराज्य मे दो स्वायत्त गणराज्य है। ये है अबखाज और अजार स्वायत्त सोवियत समाजवादी गणराज्य। अजरबजान सोवियत समाजवादी गणराज्य म एक स्वायत्त गणराज्य ह। यह है नखिचेवान स्वायत्त सोवियत समाजवादी गणराज्य।

स्वायत्त गणराज्य सघ गणराज्य (Union Republic) का अगीभूत हिस्सा (A constituent part) है इसका अपना एक सविधान होता ह जो सोवियत सघ और गणराज्य के सविधान के समनुरूप ही हो सकता है। प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य अपने अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाले विषयो पर निर्णय लेता है अर्थात् जो विषय सोवियत सघ और सघ गणराज्य का प्रदान नही किय गये वे विषय स्वायत्त गणराज्य के पास है। प्रत्यक की अपनी नागरिकता तथा उच्च राजकीय निकायो की अपनी व्यवस्था है। प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य सोवियत सघ को सर्वोच्च सोवियत के उच्चसदन (जातियों की सोवियत) मे 11 प्रतिनिधि भेजता है।

3 सोवियत सघ मे कुल 8 स्वायत्त प्रदेश (क्षत्र) है। इनम से पाच स्वायत्त प्रदेश रूसी सोवियत सघीय समाजवादी गणराज्य म है ये है अदीगे, पर्वतीय अल्ताई यहूदी, कराचै-चर्कस, और हकास स्वायत्त प्रदश। जार्जियाई सोवियत समाजवादी गणराज्य म एक स्वायत्त प्रदश है। यह है दक्षिणी ओसेती स्वायत्त प्रदश। अजरबैजान सोवियत समाजवादी गणराज्य म एक स्वायत्त प्रदश है। यह है

मे भाग लेने का अवसर मिलता है तथा गणराज्यो के हितो की रक्षा भी हो जाती है और संघ तथा एककों मे एकता भी सुनिश्चित हो जाती है पर तु, किसी भी गैर साम्यवादी संघीय व्यवस्था म संघ के एककों को संघीय अधिकार क्षेत्र मे आने वाले विषयो मे इस प्रकार से प्रत्यक्ष रूप से भाग लेने का अधिकार नही होता।

4 एककों की सम्प्रभुता—सोवियत संघ के एकक सिद्धान्तत सम्प्रभु राज्य है। अनुच्छेद 76 के अनुसार "संघ गणराज्य एक सम्प्रभु सोवियत समाजवादी राज्य है जो सोवियत समाजवादी गणराज्यो के संघ मे अ य सोवियत गणराज्यो के साथ एकबद्ध हुआ है।" प्रत्येक संघ गणराज्य का अपना झण्डा, अपनी भाषा और अपनी संस्कृति है।

5 एककों के क्षेत्र की उल्लंघनीयता—सोवियत संघ के एककों के क्षेत्र उलंघनीय है अर्थात् अनुच्छेद 78 के अनुसार 'एकक की सहमति के बिना उसके क्षेत्र मे कोई परिवर्तन नहीं हो सकता।" एककों (संघ गणराज्यो) की सीमायें सबंधित गणराज्यों की पारस्परिक सहमति से ही परिवर्तित की जा सकती है, परन्तु इस परिवर्तन के लिए सोवियत संघ की पुष्टि की आवश्यकता होती है।

6 एककों की शक्तियो मे विस्तार—जहा गैर साम्यवादी संघीय व्यवस्था वाले देशों के एककों की शक्तियो मे, युद्ध और आर्थिक आवश्यकताओ क कारण, ह्रास हुआ है वहा सोवियत संघ मे एककों की शक्तियो का विस्तार हुआ है। उदाहरणार्थ वर्तमान संविधान के अनुच्छेद 113 के अ तगत संघ गणराज्य का राज्य-सत्ता के अपने उच्चतर निकायो के मा यम स सर्वोच्च सोवियत मे कानून के प्रस्ताव को प्रस्तुत करने का अधिकार दिया गया है। इसी प्रकार अनुच्छेद 114 के अनुसार संघ गणराज्य प्रस्ताव द्वारा विधेयकों और राज्य के अ य बहुत महत्वपूर्ण मामलो को राष्ट्रव्यापी विचार विमर्श के लिए प्रस्तुत करने की माग कर सकते है।

7 संघो का संघ अर्थात् जातियों और उप-जातियों पर गठित संघ—जहा गैर साम्यवादी देशो की संघीय व्यवस्थाओ म एककों का भौगोलिक आधार पर गठित किया गया है वहा सोवियत संघ के एककों को जातियो और उप-जातियो (राष्ट्रों और राष्ट्रीयताओ) के आधार पर गठित किया गया है।

सोवियत संघ एक बहुजातीय संघीय राज्य है। इसम 108 जातियो और उप-जातियो के लोग निवास करत है। इसके एक जातीय गणराज्य है। गणराज्यो के नाम भी जातियो पर आधारित है। एक संघ गणराज्य म जहा एक जाति क लोग बहुसख्या मे है वहा उसम अनेक अल्प सख्यक जातियो के लोग भी निवास करते है। इसी कारण प्रत्येक संघ गणराज्य के अ तगत राज्यत्व के अनेक स्वायत्त रूप है अर्थात् स्वायत्त गणराज्य, स्वायत्त प्रदेश और स्वायत्त इलाके हैं। क्योंकि सोवियत संघ के एकक (संघ गणराज्य) स्वयं स्वायत्त गणराज्यों, स्वायत्त प्रदेशों

मे एक संवैधानिक आयोग ने किया था जिसकी पुष्टि सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत ने अपने सातवें असाधारण अधिवेशन मे 7 अक्टूबर, 1977 को की थी। अभिपुष्टि के क्षण से ही वर्तमान संविधान लागू हो गया।

सोवियत संघ के वर्तमान संविधान मे 9 खण्ड, 21 अध्याय और 174 अनुच्छेद हैं। जबकि 1936 के स्तालिन संविधान मे 13 अध्याय और 146 अनुच्छेद थे। इस तरह वर्तमान संविधान मे 1936 के संविधान की तुलना मे 8 अध्याय और 28 अनुच्छेद अधिक है। दूसरे जहा 1936 के संविधान की कोई प्रस्तावना नही थी वहाँ 1977 के संविधान की एक प्रस्तावना है जिसमे देश मे समाजवादी क्रान्ति की विजय के पश्चात तय किये गये मार्ग का लेखा-जोखा दिया गया है, विकसित समाजवादी समाज के सार की संक्षिप्त परिभाषा दी गयी है तथा सोवियत संघ के परम ध्येय वर्गहीन कम्युनिस्ट समाज की स्थापना की घोषणा की गयी है। तीसरे 1977 के संविधान मे ऐसे अनेक अध्यायों को जोडा गया है जो पहले किसी संविधान मे नही थे। उदाहरणार्थ "सामाजिक विकास और संस्कृति" (Social Development and Culture) सम्बन्धी अध्याय सोवियत संघ के पूर्व के किसी संविधान मे नही था।

2 कठोर संविधान—अमरीका, भारत तथा अन्य गैर साम्यवादी देशो के संविधानो की भांति सोवियत संघ का संविधान भी एक कठोर संविधान है। यद्यपि सोवियत संघ का संविधान अमरीका के संविधान की भाति अत्यधिक कठोर नही फिर भी वह इस दृष्टि से कठोर है कि वह संवैधानिक कानून और साधारण कानून मे अन्तर करता है तथा संवैधानिक कानून मे संशोधन हेतु विशेष प्रक्रिया की व्यवस्था करता है। अनुच्छेद 174 के अनुसार "सोवियत संघ के संविधान मे तभी कोई संशोधन हो सकता है जब संशोधन के प्रस्ताव को 'सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत का प्रत्येक सदन उस अपने कुल सदस्यों के कम से कम दो तिहाई बहुमत से स्वीकार कर ले।"

3 संविधान की सर्वोच्चता—गैर साम्यवादी देशो के संविधानो की भाति सोवियत संघ का संविधान भी देश का सर्वोच्च कानून है। संघ और उसके एकक संविधान से ही अपनी शक्ति को प्राप्त करते है अनुच्छेद 173 के अनुसार 'सोवियत संघ के संविधान को सर्वोच्च कानूनी शक्ति प्राप्त होगी।" सभी कानून और राजकीय निकायो के अन्य अधिनियम संविधान के आधार पर और उसके अनुरूप ही हो सकते है।"

4 दोहरी शासन व्यवस्था—गैर साम्यवादी देशो की संघीय व्यवस्था की भाति सोवियत संघ मे भी दोहरी शासन व्यवस्था है—एक संघीय शासन की और दूसरी एककों (गणराज्यो) के शासन की। दोनो के राज्य सत्ता और प्रशासन के पृथक पृथक उच्चतर निकाय है जिन्हे संविधान और कानूनो द्वारा स्थापित किया

के सम्प्रभु अधिकारो की हिफाजत करेगा" केवल शैक्षणिक महत्त्व रखती है, इनका कोई व्यावहारिक महत्त्व नही । आलोचक सोवियत सघवाद पर सन्देह व्यक्त करते है और उस सघीय सरकार का कार्यकारी उदाहरण स्वीकार नही करते । उदाहरणत डॉ के सी ह्वीयर सोवियत सघवाद को 'अर्द्ध सघीय व्यवस्था" कहना पसन्द करते है जबकि लियोनार्ड स्कापीरो का मत है कि वह एक "ऐसा एकात्मक राज्य है जिसमे कुछ मात्रा तक प्रशासनिक हस्तान्तरण किया गया है ।" ए एफ ऑग का मत है कि रूसी व्यवस्था 'वस्तुत किसी भी अर्थ म सघात्मक नही है ।" हरमन फाइनर ने भी लिखा है कि 'सोवियत सघ बहुजातीय राज्य या सघीय स्वरूप का ढोंग रचता है यथार्थ मे वह एक उच्च कोटि का एकात्मक राज्य है ।" फेनसोड ने भी लिखा है कि "हमे सवैधानिक शक्तियो और राजनीतिक वास्तविकताओ म भेद करना चाहिए । ब्रिटेन की भाति रूस मे भी जो चीज जैसी दिखाई देती है वास्तव म वह वैसी नही और जो वह वास्तव म है वह वैसी दिखाई नहीं देती ।"

सोवियत सघवाद की निम्न व्यवस्थायें उसे एकात्मक स्वरूप प्रदान करती है—

1 शक्तिशाली केन्द्र—सोवियत सविधान के अनुच्छेद 73 मे सघीय सरकार की शक्तियो को गिनाया गया है और अनुच्छेद 76 अनुच्छेद 73 मे परिभाषित क्षेत्र के बाहर शक्तियो को अर्थात अवशिष्ट शक्तियो को सघ के एकको को प्रदान करता है, परन्तु अनुच्छेद 73 मे सघ सरकार की जिन शक्तियो को गिनाया गया है वे इतनी अधिक, व्यापक, सामान्य, लचीली और वास्तविक है कि एकको की शक्तिया प्राय काल्पनिक (Non-existent) है । सघ सरकार की शक्तियाँ "अखण्ड सघ" की अवधारणा पर आधारित होने से समावेशित (Inclusive) है । राजनीतिक आर्थिक और सामाजिक जीवन का कोई ऐसा क्षेत्र नही जिस पर सघीय सरकार का आधिपत्य न हो । उदाहरणत सघ में नवीन एकको (सघ गणराज्यो) को शामिल करना, एकको की सीमाओ मे परिवर्तन सम्बन्धी समझौतो को स्वीकार करना, पूरे देश के लिए विधायी नियमों को निश्चित करना अर्थ-व्यवस्था के नियमो को निर्धारित करना, आर्थिक और सामाजिक विकास की राजकीय योजनाओ एव सोवियत सघ के बजट का अनुमोदन करना, युद्ध और शांति के प्रश्नो का समाधान करना, विदेश नीति का सचालन करना आदि सब विषय सघीय सरकार के अधिकार क्षेत्र म आते हैं ।

दूसरे, सोवियत सघ मे शक्तिया का विभाजन अमरीका की भाति 'शक्ति सन्तुलन" और "अवरोध और सन्तुलन"के सिद्धान्तों पर आधारित नही किया गया बल्कि समाजवादी सहयोग के लिए कार्यात्मक आवश्यकता पर आधारित किया गया है

(d) आन्तरिक राजनीतिक विषय—इस क्षेत्र के अन्तर्गत मुख्यत निम्न विषय आते हैं—

(i) सोवियत संघ के संविधान के परिपालन पर नियन्त्रण और सोवियत संघ के संविधान के साथ संघ गणराज्यों के संविधानों की अनुरूपता को सुनिश्चित बनाना।

(ii) राज्य की सुरक्षा।

(iii) राज्य सत्ता और प्रशासन के गणराज्यीय और स्थानीय निकायों के संगठन और कार्य सम्बन्धी सामान्य सिद्धान्तों की स्थापना करना।

(iv) सारे सोवियत संघ में विधायी मानदण्डों की एकरूपता सुनिश्चित करना और सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ तथा संघ गणराज्यों के विधि निर्माण सम्बन्धी मूल सिद्धान्तों की स्थापना करना।

(v) अखिल संघीय महत्त्व के अन्य विषयों का निपटारा करना।

(e) आन्तरिक आर्थिक विषय—इस क्षेत्र के अन्तर्गत मुख्यत निम्न विषय आते हैं—

(i) एकीकृत सामाजिक और आर्थिक नीति का अनुसरण, देश की अर्थ व्यवस्था का निर्देशन, वैज्ञानिक और प्राविधिक प्रगति की मुख्य दिशाओं का निर्धारण और प्राकृतिक संसाधनों के विवेकपूर्ण निष्कषण और संरक्षण के लिए सामान्य पगों का निर्धारण, सोवियत संघ के आर्थिक और सामाजिक विकास की राजकीय योजनायें तैयार करना तथा उन्हें स्वीकार करना एवं उनकी पूर्ति सम्बन्धी रिपोर्टों का अनुमोदन करना।

(ii) सोवियत संघ का समेकित बजट (Consolidated Budget) तैयार करना, उसे स्वीकार करना तथा उसकी पूर्ति सम्बन्धी रिपोर्ट का अनुमोदन करना, अखण्ड मौद्रिक और ऋण प्रणाली का प्रबन्ध करना, सोवियत संघ के बजट में जाने वाले टैक्सों तथा राजस्व का निर्धारण करना तथा मूल्य और वेतन सम्बन्धी नीति को स्थापित करना।

(iii) संघीय अधिकार क्षेत्र के भीतर पड़ने वाले अर्थव्यवस्था के क्षेत्रों, प्रतिष्ठानों और समामेलनों (Amalgamation) का निर्देशन तथा संघ गणराज्यों के अधिकार क्षेत्र के उद्योगों का सामान्य निर्देशन, आदि।

5 समरूप नागरिकता—अमरीका, स्विट्जरलैण्ड और आस्ट्रेलिया के संविधानों की भाँति परन्तु भारतीय संविधान के विपरीत सोवियत संविधान भी दोहरी नागरिकता की व्यवस्था करता है। सोवियत संघ के नागरिक न केवल संघ गणराज्य की नागरिकता का उपयोग करता है बल्कि किसी गणराज्य की नागरिकता ग्रहण कर लेने पर ही उसे सोवियत संघ की नागरिकता प्राप्त होती है। इस तरह

पर समान रूप से लागू होते हैं। यदि संघ गणराज्यों के कानून और अखिल संघीय कानून में कोई विरोध होता है तो सोवियत संघ का कानून ही लागू होता है।" इसके अतिरिक्त अनुच्छेद 75 के अनुसार "सोवियत संघ का भूखण्ड एकीकृत है, उसमें गणराज्यों के भूखण्ड शामिल हैं और सम्पूर्ण भूखण्ड में सोवियत संघ की सम्प्रभुता है।" अनुच्छेद 133 के अनुसार, "सोवियत संघ की मन्त्रि परिषद की आज्ञप्तियां और निर्णय सोवियत संघ के सम्पूर्ण भूखण्ड में लागू होते हैं।"

**5 संघीय सत्ताओं को गणराज्यों की सत्ताओं की आज्ञप्तियों और निर्णयों को रद्द करने की शक्ति**—सोवियत संघवाद में संघीय सत्ताओं को गणराज्यों की सत्ताओं पर ऐसे अधिकार प्राप्त हैं जो किसी भी गैर साम्यवादी संघवाद में किसी संघीय सरकार को प्राप्त नहीं। उदाहरणार्थ अनुच्छेद 121 (7) के अनुसार, सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम सोवियत संघ की मन्त्रि परिषद और संघ गणराज्यों की मन्त्रि परिषद की आज्ञप्तियों और निर्णयों को रद्द कर सकती है, यदि वे अखिल संघीय कानून के विपरीत हैं।" इसी प्रकार अनुच्छेद 134 के अनुसार सोवियत संघ के अधिकार क्षेत्र के भीतर आने वाले विषयों में सोवियत संघ की मन्त्रि परिषद संघ गणतन्त्रों की मन्त्रि परिषदों की आज्ञप्तियां और निर्णयों को लागू होने से रोक सकती है।"

**6 स्वतन्त्र न्यायपालिका का अभाव**—संघीय व्यवस्था में स्वतन्त्र न्यायपालिका की आवश्यकता स्वयं सिद्ध है। जहां अमरीकी और भारतीय संघीय व्यवस्थाओं में सर्वोच्च न्यायालय स्वतन्त्र और निष्पक्ष है, वहां सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय स्वतन्त्रता और निष्पक्षता का दावा नहीं कर सकती। जहां अमरीकी और भारतीय सर्वोच्च न्यायालय अपनी न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के अन्तर्गत संविधान की सर्वोच्चता की रक्षा करती है, उसकी व्याख्या करती है तथा किसी कार्यपालिका के आदेश अथवा व्यवस्थापिका के कानून के संवैधानिक धाराओं के विपरीत होने पर उसे अवैध घोषित कर रद्द कर सकती है वहां सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय न संविधान की सर्वोच्चता की रक्षा करती है और न उसकी व्याख्या करती है। वहां ये सब कार्य सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम करती है। सोवियत संघ में सर्वोच्च न्यायालय के पास न न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति है और न वह सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित किसी कानून को अवैध घोषित कर रद्द कर सकती है। न्यायालय किसी संघ गणराज्य की इस शिकायत पर गौर नहीं कर सकती कि कोई अखिल संघीय कानून संघ गणराज्य के संवैधानिक अधिकारों की उल्लंघना करता है अथवा उसकी स्वतन्त्र सत्ता (स्वायत्तता) के विरुद्ध है।

**7 संविधान की सर्वोच्चता की अवास्तविकता**—गैर साम्यवादी देशों में संविधान देश का सर्वोच्च कानून होता है। वह एक पवित्र लेख होता है जिसमें

2 एककों को दूसरे देशों से सम्बन्ध स्थापित करने का अधिकार—सभी गैर साम्यवादी संघीय व्यवस्थाओं में विदेशी मामले सदा संघीय अर्थात् केन्द्रीय सरकार के अधिकार क्षेत्र में रखे जाते हैं। परन्तु सोवियत संघवाद इस क्षेत्र में भी संघ गणराज्यों (एककों) को अधिकार प्रदान करता है। अनुच्छेद 80 के अनुसार "संघ गणराज्य को अन्य राज्यों के साथ सम्बन्ध स्थापित करने, उनके साथ सन्धियाँ स्थापित करने, राजनयिक तथा कौंसुलर प्रतिनिधियों का आदान प्रदान करने और अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के कार्य में भाग लेने का अधिकार है।"

सन 1936 के स्तालिन संविधान में 1944 के संशोधनों के फलस्वरूप सोवियत संघ के गणराज्यों को दूसरे देशों से राजनयिक सम्बन्ध स्थापित करने, सन्धियाँ करने और गणराज्य की सेना रखने का अधिकार दिया गया था। इन संशोधनों के फल स्वरूप बेलोरूस और उक्राइन ने संयुक्त राष्ट्र में सोवियत संघ के अतिरिक्त प्रतिनिधि भेजे थे। इससे सोवियत संघ को संयुक्त राष्ट्र संघ में तीन मत प्राप्त हो गये थे। सन 1977 के संविधान में जहाँ सोवियत संघ के एककों के दूसरे देशों से सम्बन्ध स्थापित करने के अधिकार को बनाये रखा गया है वहां उनके सेना रखने के अधिकार को समाप्त कर दिया गया है।

अनुच्छेद 81 के अनुसार "सोवियत संघ संघ गणराज्यों के सम्प्रभु अधिकारों की हिफाजत करेगा।" दूसरे शब्दों में, 'वर्तमान संविधान के अन्तर्गत एकक अपनी सम्प्रभुता की स्वयं रक्षा नहीं करते बल्कि उनकी सम्प्रभुता की रक्षा सोवियत संघ करता है।'

3 एककों को संघीय अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाले विषयों में भाग लेने का अधिकार—सोवियत संघवाद की एक अन्य अति संघीय विशेषता यह है कि जब अखिल संघीय निकाय संघ के अधिकार क्षेत्र में आने वाले विषयों में निर्णय लेते हैं तो संघ गणराज्यों (एककों) के प्रतिनिधि भी उनमें प्रत्यक्ष भाग लेते हैं। उदाहरणार्थ अनुच्छेद 77 के अनुसार "संघ गणराज्य सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत में (जातियों की सोवियत), सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम में, सोवियत संघ की सरकार में और सोवियत संघ के अन्य निकायों में सोवियत संघ के अधिकार क्षेत्र में आने वाले विषयों के निर्णयों में भाग लेते हैं।" परम्परा के अनुसार संघ गणराज्यों की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम के अध्यक्ष सोवियत संघ सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम के उपाध्यक्ष चुन लिये जाते हैं। अनुच्छेद 129 के अनुसार "संघ गणराज्यों की मन्त्रि परिषदों के अध्यक्ष पदेन सोवियत संघ की मन्त्रि परिषद् के सदस्य होते हैं।" अनुच्छेद 153 के अनुसार संघ गणराज्यों के सर्वोच्च न्यायालयों के अध्यक्ष सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय के पदेन सदस्य होते हैं। निस्सन्देह इससे संघ गणराज्यों को अखिल संघीय निकायों

रक्षा स्वय नही करते और न ही उसकी रक्षा के लिए उनके पास कोई साधन उपलब्ध है बल्कि उनकी सम्प्रभुता की रक्षा सोवियत सघ करता है।

**10 एककों के सघ मे स्वैच्छिक प्रवेश की अवास्तविकता**—सविधान अनुच्छेद 70 म सोवियत सघ को "जातियो (राष्ट्रीयताओ) के स्वतन्त्र आत्म निर्णय और समान गणराज्यो के स्वच्छिक सयोजन" की बात करता है परन्तु रूसी, उक्राइनी बेलो रूसी और ट्रान्सकावेशियाई गणराज्यो को छोडकर जिनके प्रतिनिधियो ने 29 12 1922 को सोवियत सघ का निर्माण करने वाले अनुच्छेदो पर हस्ताक्षर किये थे, सोवियत सघ के शेष गणराज्यो को विशेषकर लिथुआनियाई, लातवियाई और इस्तोनियाई गणराज्यो को सैनिक शक्ति का भय दिखाकर सोवियत सघ मे शामिल किया गया था और उन्हें सघ मे बनाये रखा गया है। द्वितीय महायुद्ध के बाद तक इन गणराज्यो की अधिकाश जनता सोवियत सघ म प्रवेश का विरोध करती रही है। सोवियत व्यवस्था मे साम्यवादी दल को जनता की "अग्रणी" (Vanguard) समझा जाता है और उसे ही जनता के भाग्य का निर्धारण करने की निर्विवाद शक्ति प्राप्त होती है, अत इन राज्यो (गणराज्यो) के साम्यवादी दल के समर्थन को, जो अत्यधिक अल्पसख्यक जनता का प्रतिनिधित्व करती है, सोवियत शब्दावली मे जनता की इच्छा मान लिया जाता है।

**11 एकको की समानता की अवास्तविकता**—सविधान सघ के एकको की समानता की बात करता है और अनुच्छेद 110 सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के उच्च सदन (जातियो के सदन) मे प्रत्येक सघ गणराज्यो को 32 प्रतिनिधि भेजने का अधिकार देता है, परन्तु सोवियत सघ के एकक जनसख्या, औद्योगिक विकास और सत्ता के वास्तविक प्रयोग की दृष्टि स समान नही। सोवियत सघ म राज्य सत्ता के उच्च अगो पर दो गणराज्यो अर्थात दो जातियो (राष्ट्रीयताओ) रूसी और उक्रानी का एकाधिकार रहा है। सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम और साम्यवादी दल जैसे सगठनो पर रूसी और उक्रानी जातियो का ही एकाधिकार रहा है। प्रेसीडियम मे सिद्धान्तत सभी गणराज्यो के प्रतिनिधि विद्यमान होत है परन्तु इस बात का कोई प्रमाण नही मिलता कि प्रेसीडियम की बैठकें नियमित रूप से होती है और उसके सभी सदस्य बैठको म उपस्थित होते हैं। प्रेसीडियम का अधिकाश काय अध्यक्ष और सचिव द्वारा ही सम्पन्न कर लिया जाता है।

**12 समेकित बजट**—सोवियत सघवाद की केन्द्रीकृत प्रवत्ति इस एक तथ्य से स्पष्ट हे कि उसके एकको के कोई पृथक बजट नही होते जिस प्रकार अमरीकी अथवा भारतीय सघीय व्यवस्थाओ मे एकको के पृथक बजट होते है। सोवियत सघ म पूरे सघ के लिए एक समेकित बजट होता है जिसम एकको के बजट शामिल

और स्वायत्त इलाकों से मिलकर बने हैं, इसलिए सोवियत संघ को ' संघों का संघ" (Federation of Federations) कहा जाता है।

8 कम्युनिज्म के निर्माण एवं विस्तार हेतु निर्मित संघ—अमरीका, आस्ट्रेलिया भारत आदि गैर साम्यवादी देशों में संघीय व्यवस्था का निर्माण सुरक्षा और आर्थिक विकास के उद्देश्यों को सामने रखकर किया गया है, परन्तु सोवियत संघ का निर्माण साम्यवाद के निर्माण और उसके विकास हेतु अर्थात् एक विचारधारा के विकास हेतु किया गया है। जैसाकि अनुच्छेद 70 में कहा गया है कि 'सोवियत संघ सोवियत जनता की राज्यीय एकता का मूर्त रूप है और कम्युनिज्म का मिल-जुलकर निर्माण करने के उद्देश्य से अपनी जातियों एवं उपजातियों को एकजुट करता है।"

## सोवियत संघवाद की एकात्मक प्रवृत्ति
## (Unitary Bias of the Soviet Federalism)

सोवियत संविधान का लिखित एवं कठोर स्वरूप, संविधान की सर्वोच्चता, सोवियत संघ में दोहरी शासन व्यवस्था, संघ और उसके एककों में शासन शक्तियों का विभाजन, संघ के एककों के पास अवशिष्ट शक्तियों का होना दोहरी नागरिकता, एककों की समानता, एककों के पृथक संविधान की व्यवस्था, संघीय व्यवस्थापिका का द्वि-सदनात्मक स्वरूप आदि ऐसी विशेषतायें हैं जो सोवियत संघवाद को अमरीकी और स्विस संघवाद के निकट ला देते हैं। इसके अतिरिक्त, सोवियत संघवाद में एककों को संघ से पृथक होने, दूसरे देशों से राजनयिक सम्बन्ध स्थापित करने, संधियाँ सम्पन्न करने तथा संघीय क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत आने वाले विषयों में भाग लेने के ऐसे अति संघीय (Ultra federal) अधिकार प्राप्त हैं जो सोवियत संघ को एक असाधारण संघ का रूप प्रदान करते हैं।

उक्त सब तत्वों के बावजूद सोवियत संघ का स्वरूप एकात्मक है, संघात्मक नहीं। उसका झुकाव संघ (केन्द्र) की ओर है, एककों की ओर नहीं। इसका मूल कारण यह है कि सोवियत संघ में राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाले सभी विषयों पर निर्णय लेने की अन्तिम शक्ति अखिल संघीय सत्ताओं के पास है संघ के एककों के पास नहीं। दूसरे, सोवियत संघ में साम्यवादी दल की स्थिति सर्वव्यापी है। दल सिद्धान्ततः और व्यवहारतः सारी शक्ति का स्रोत है। संविधान में वर्णित सभी औपचारिक अंगों के पीछे दल ही नियन्त्रक और पथ प्रदर्शक शक्ति है। संवैधानिक व्यवस्थायें कुछ भी हों, नीति सम्बन्धी विषयों पर निर्णय लेने की शक्ति दल के पास है। अतः अनुच्छेद 76 की ये व्यवस्थायें कि "संघ गणराज्य एक सम्प्रभु सोवियत समाजवादी राज्य है, उसका अपना संविधान है, वह अनुच्छेद 73 में परिभाषित क्षेत्र के बाहर अपने भूखण्ड में स्वतन्त्र सत्ता का प्रयोग करता है" और अनुच्छेद 81 की यह व्यवस्था है कि सोवियत संघ गणराज्यों

विद्यमान हैं बल्कि उनकी स्थिति अत्यधिक महत्त्वपूर्ण और शक्तिशाली भी है। सारे सोवियत संघ मे कानून के अनुपालन की देखरेख का उत्तरदायित्व उन्ही का है।

स्पष्ट है कि सोवियत संघवाद म केन्द्रवाद की प्रवत्ति अधिक है और संघ वाद की बहुत कम। मुनरो का यह कथन कि "संविधान के पढ़ने मात्र से पाठक को रूस के शासन के बारे मे भ्रामक धारणा हो सकती है।" सोवियत संघवाद क बारे मे उतना ही सत्य है जितना कि सोवियत सरकार के संसदीय स्वरूप के बारे मे सत्य है।

## सांस्कृतिक संघ
## (A Cultural Federation)

राजनीतिक और आर्थिक क्षेत्र मे सोवियत संघ संघवाद का कोई आदर्श नमूना पेश नही करता। इन क्षेत्रो म सोवियत संघ वस्तुत केन्द्रवाद और एकाधिकारवाद का नमूना पेश करता है। इस पर भी सोवियत संघ एक सांस्कृतिक संघ है। इसका मूल कारण यह है कि सोवियत संघ के एककों का तथा एककों के अन्तर्गत स्वायत्त इकाइयो को जिस ढंग से जातियो और उपजातियो के आधार पर गठित किया गया है तथा जिस मात्रा तक उन्हें अपनी व्यवस्थापिकाओ, न्यायालयो, शिक्षा केन्द्रो मे अपनी भाषा के प्रयोग की स्वतन्त्रता दी गयी है तथा जिस सीमा तक प्रत्येक जाति की संस्कृति और साहित्य के विकास के लिए प्रोत्साहन दिया गया है ये सब तत्त्व सोवियत संघ के सांस्कृतिक संघ होने के दावे को सिद्ध करते हैं। यह ठीक कहा गया है कि "सोवियत संघ का संविधान राजनीतिक केन्द्रवाद का सांस्कृतिक संघवाद से समन्वय करता है।"

सोवियत संघ के सांस्कृतिक संघ होने के दावे को निम्न बिन्दुओं द्वारा अभिव्यक्त किया जा सकता है—

**1 जातियो और उपजातियो पर आधारित संघ**—सोवियत संघ मे एककों का निर्माण गैर-साम्यवादी देशो की भाँति भूगोल या क्षेत्र पर आधारित नही किया गया बल्कि जातियो और उपजातियो पर आधारित किया गया है। सोवियत संघ ने जारकालीन राजनीतिक नक्शे को अर्थात् प्रशासनिक डिवीजनो को समाप्त कर दिया है और जातियो एवं उपजातियो पर आधारित एक पूर्णत नवीन राजनीतिक नक्शे की रचना की है। सोवियत संघ का नवीन राजनीतिक नक्शा जाति, भाषा और सांस्कृतिक एकता पर आधारित है। अत्यधिक विकसित जातियो को 15 संघ गणराज्यो मे, उससे कम विकसित जातियो को 20 स्वायत्त गणराज्यों म, उससे कम विकसित जातियो को 8 स्वायत्त प्रदेशो तथा उससे भी कम विकसित उपजातियों को 10 स्वायत्त इलाको म गठित किया गया है।

**2 गणराज्यो के नाम जातियों के नाम पर आधारित**—सोवियत संघ ने

जैसकि शिग्रानों किकर चौबे ने कहा है कि 'शक्ति सन्तुलन के स्थान पर कार्यात्मक म तनिभरता ही सोवियत मघवाद का मुख्य सिद्धा त है।'

तीसरे अनुच्छेद 76 मे सविधान सोवियत सघ के एककों के जिस क्षेत्र को निर्धारित करता है उसम भी उनकी शक्तियाँ अन य नही, क्योकि सघ सरकार ही राज्य सत्ता और प्रशासन के गणराज्यीय और स्थानीय निकायो के सगठन और कार्य सम्बन्धी सामान्य सिद्धान्तो को निधारित करती है, एकको को सघ सरकार द्वारा निर्धारित विधायी मानदण्डो की एकरूपता का अनुपालन करना पडता है और एकीकृत सामाजिक और आर्थिक नीति का अनुसरण करना पडता है।

चौथे, सोवियत सघ के एकको के पास ऐसे कोई साधन अथवा सवैधानिक उपचार उपलब्ध नही जिनके माध्यम से वे अपनी स्वायत्तता की रक्षा कर सकें अथवा सविधान द्वारा निर्धारित क्षेत्र मे सघ सरकार के हस्तक्षेप को रोक सकें।

पाँचवें अनुच्छेद 73 (12) अखिल सघीय महत्त्व के "अन्य विषयो" को सघीय सरकार को प्रदान करता है। पर तु सविधान इन अन्य विषयो को परिभाषित नही करता। अत अन्य विषयो की सव व्यापकता स्वय सिद्ध है।

**2 एककों के सविधानों पर निय त्रण**—सोवियत सविधान सघ के एककों को अपने पृथक सविधान रखने का अधिकार देता है परन्तु एकको के सविधान सोवियत सघ के सविधानम के नुरूप ही हो सकते है। दूसरे, दोनो प्रकार के सविधान मार्क्सवादी लेनिनवादी विचारधारा पर आधारित है। दोनों का निर्माण साम्यवाद के विकास हेतु किया गया है। तीसरे, अनुच्छेद 73 (11) सघीय सरकार को इस बात का अधिकार देता है कि वह सोवियत सघ के सविधान के परिपालन पर नियन्त्रण रखे और सोवियत सघ के सविधान के साथ सघ गणराज्यो के संविधानो की अनुरूपता को सुनिश्चित करे।

**3 सघीय सविधान के सशोधनों मे एककों की भूमिका का अभाव**—जहाँ अमरीका और भारत म सवैधानिक सशोधनो म सघ के एकको की भूमिका महत्त्वपूर्ण है वहा सोवियत सघ मे सवैधानिक सशोधनो मे एकको की भूमिका नगण्य है। उदाहरणत अमरीका म कोई भी सवधानिक सशोधन तब तक लागू नहीं हो सकता जब तक काग्रेस के दोनो सदन उसे पृथक पृथक रूप से अपने दो तिहाई बहुमत से पारित न कर दें और तीन चौथाई राज्य विधान सभायें उसका अनुसमर्थन न करदें। दूसरी ओर, सोवियत सघ म, अनुच्छेद 174 के अनुसार, सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदन पृथक पृथक् रूप से अपने कुल सदस्यो के दो तिहाई बहुमत से किसी भी सवैधानिक सशोधन को पारित कर सकते है।

**4 अखिल सघीय कानूनों की श्रेष्ठता**—[illegible] कानून सघ गणराज्यो के कानून से श्रेष्ठ है। [illegible] प्रमाण [illegible] अनुच्छेद 74 के अनुसार, 'सोवियत सघ व [illegible] सघ [illegible]"

है जो वैज्ञानिक अनुसन्धान के साथ सास्कृतिक इतिहास, भाषायी इतिहास, लोक गीतो आदि का भी अनुसन्धान करती रहती है। प्रत्येक नागरिक को सस्कृति के लाभो के प्रयोग का अधिकार है। सोवियत सघ के कानूनो को सभी एकको की भाषाओ मे मुद्रित किया जाता है।

**6 नागरिको की समानता**—सोवियत सघ के नागरिक कानून के समक्ष बराबर है और उनमे वशगत उत्पत्ति सामाजिक या माली स्थिति, जाति या नस्ल, स्त्री पुरुष, शिक्षा, भाषा, धम के प्रति रुख, उनके पेशे के प्रकार या चरित्र निवास या अ य बातो के आधार पर कोई भेदभाव नही किया जाता। जाति या नस्ल के आधार पर किसी भेदभाव को दण्डनीय अपराध माना गया है।

मूल्याकन—उपयु क्त वणन से स्पष्ट है कि सो'वयत सविधान सास्कृतिक मामलो म व्यापक रियायतें देता है, स्वशासन के मामले मे कुछ रियायतें देता है और राजनीतिक एव आर्थिक मामलों मे कोई रियायतें नही देता। सास्कृतिक मामलो म भी सोवियत नागरिको को जो रियायते दी गयी है उन्हे आलोचक सन्देह की दृष्टि से देखते हैं। आलोचको के सन्देह के मुख्य कारण निम्न है—

1 वतमान समय म सोवियत सघ राष्ट्रवाद को सम्भावित विघटनकारी शक्ति मानता है।

2 'वणमाला क्रान्तियो" (Alphabet Revolution) द्वारा सोवियत सघ के साम्यवादी नेताओ ने गैर रूसी लोगो की वर्णमाला और भाषा पर कुठाराघात किया है। उदाहरणत पहले स 1919 की आज्ञप्ति द्वारा गैर रूसी लोगो का लातीनीकरण किया गया अर्थात् उन्हे लातीन वर्णमाला को अपनाने के लिए कहा गया और पुन 1939 म उन्हे लातीनी वर्णमाला त्याग कर रूसी लिपि अपनाने के लिए कहा गया। इस तरह सोवियत सघ के गैर-रूसी लोगो को (अरबों, मगोलो और यहूदियो अर्थात मध्य एशिया या साइबेरिया और सुदूर उत्तर के लोगो को) अपनी वर्णमाला त्याग कर रूसी लिपि को अपनाना पडा। भाषा की क्षति से उनकी परम्पराओ और इतिहास को क्षति पहुँची है। इनके अतिरिक्त राष्ट्रीय अल्पसख्यक अपने अपने राष्ट्रीय ऐतिहासिक वीरो की गाथा नही कह सकते। वे केवल सोवियत वीरो का ही गुणगान कर सकते है।

3 राष्ट्रीय अल्पसख्यको का रूसी भाषा म समीकरण निरन्तर बढता चला जा रहा है। इसका मूल कारण यह है कि सोवियत सघ की सामान्य भाषा रूसी है और सामान्य प्रशासनिक और तकनीकी योग्यतायें जो रूसी भाषा म उपलब्ध है वे राष्ट्रीय भाषाओ मे उपलब्ध नही हैं।

4 सोवियत सघ मे साक्षरता अभियान किसी मानवीय भावना से प्रेरित नही रहा और न ही इसे लोगो की सास्कृतिक आवश्यकताओ की पूर्ति के लिये चलाया गया था। इसका उद्देश्य भी राजनीतिक रहा है ताकि सारी जनता देश के राजनीतिक जीवन म सचेत भाग ले सके और साम्यवादी साहित्य का अध्ययन कर

असीम परिस्थितियाँ उत्पन्न होने पर ही संशोधन किये जाते हैं। यद्यपि सोवियत संविधान अनुच्छेद 173 में संविधान को देश का सर्वोच्च कानून बनाता है परन्तु उसकी पवित्रता सन्देहास्पद है, क्योंकि वह सदा सर्वहारा वर्ग की आवश्यकताओं और साम्यवादी दल के आदेशों के अधीन है। जैसाकि मोलोतोव ने कहा है कि "संविधान समाजवाद के हितों तथा सर्वहारा अधिनायकत्व की दृढ़ स्थापना के लिए केवल एक साधन मात्र है।"

8 एककों के संघ से पृथक होने के अधिकार की अवास्तविकता—अनुच्छेद 72 संघ के प्रत्येक एकक (संघ गणराज्य) को संघ से इच्छानुसार पृथक होने का अधिकार प्रदान करता है। परन्तु एककों का यह अधिकार केवल सैद्धान्तिक है वास्तविक नहीं। प्रथम, सोवियत संघ के किसी एकक ने अब तक इस अधिकार का प्रयोग नहीं किया। दूसरे सोवियत संघ के एककों द्वारा इस अधिकार के प्रयोग की सम्भावना नहीं। जैसाकि हरमन फाइनर ने कहा है कि "जब संघ गणराज्यों को फुसफुसाने की आज्ञा नहीं दी जाती तो उनके (संघ से) पृथक होने का प्रश्न ही नहीं उठता।' तीसरे, सोवियत संघ में पृथकतावादी प्रवृत्तियों एवं विचारों को मातृभूमि के विरुद्ध अपराध समझा जाता है। जब सोवियत संघ हंगरी, चैकोस्लोवाकिया आदि लघु समाजवादी देशों के लिए सीमित सम्प्रभुता के सिद्धान्त की बात कर उनमें सैनिक हस्तक्षेप के अधिकार को सुरक्षित रख सकता है तो एककों की संघ से पृथक होने की व्यवस्था कोरा आदर्शवाद है। स्तालिन ने सोवियत संघ के निर्माण काल के समय ही स्पष्ट कर दिया था कि "पृथक होने के अधिकार के प्रयोग को गम्भीर रूप से प्रति क्रान्ति समझा जायगा और उसे रोकने के लिए शक्ति का प्रयोग न्यायोचित होगा।' चौथे, सन् 1977 के संविधान की व्यवस्थायें "अखण्ड संघ' और "एकीकृत भूखण्ड" की बात करती हैं, पृथकता की नहीं।

9 एककों के दूसरे देशों से सम्बन्ध स्थापित करने के अधिकार की अवास्तविकता—संविधान अनुच्छेद 80 में सोवियत संघ के एककों को अन्य राज्यों के साथ सम्बन्ध स्थापित करने, उनके साथ सन्धियाँ स्थापित करने, राजनयिक तथा कौंसलर प्रतिनिधियों का आदान प्रदान करने और अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के कार्यों में भाग लेने का अधिकार देता है। परन्तु संविधान की इन व्यवस्थाओं का कोई व्यावहारिक प्रभाव नहीं, क्योंकि सोवियत संघ के एकक विदेशी सम्बन्धों का निर्धारण सम्प्रभु राज्यों की भाँति नहीं करते (यद्यपि अनुच्छेद 76 संघ गणराज्यों को सम्प्रभु राज्य कहता है) बल्कि उस सामान्य कार्यविधि द्वारा करते हैं जिसे संघीय सरकार निश्चित करती है। इस तरह संविधान एककों को अनुच्छेद 80 में जो अधिकार प्रदान करता है उसे अनुच्छेद 73 (10) के माध्यम से अप्रत्यक्ष रूप से वापस ले लेता है। इसके अतिरिक्त सोवियत संघ के एकक अपनी

3 "सोवियत सघ का सविधान राजनीतिक केन्द्रीयतावाद का सास्कृतिक सघवाद से समन्वय करता है।" समझाइये।

4 "सोवियत सघ सास्कृतिक दृष्टि से सघ होते हुए भी राजनीतिक और आर्थिक दृष्टि से एकात्मक राज्य है।" व्याख्या कीजिए।

5 "सिद्धान्त मे सोवियत समाजवादी गणराज्य सघ लोकतान्त्रिक सिद्धान्तो पर आधारित सघो का एक सघ है। व्यवहार मे वह एक एकात्मक तानाशाही है।" विवेचना कीजिए।

6 "सभी सघो मे केन्द्रीय अथवा राष्ट्रीय सरकार को अधिक से अधिक शक्तिया समर्पित करने की प्रवृत्ति पायी जाती है।" अमरीका, स्विटजरलैण्ड और सोवियत सघ के सघीय व्यवहार मे यह कथन कहा तक लागू होता है ?

---

होते हैं। इस सम्प्रेषित बजट को सघीय सरकार के नेतृत्व मे तैयार किया जाता है और इसे सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा स्वीकार किया जाता है। सोवियत सघ मे एकको की वित्तीय स्वतन्त्रता अत्यधिक सीमित है और सघ पर उनकी आर्थिक निर्भरता पूर्ण एव निर्विवाद है।

**13 आर्थिक नियोजन अथवा केन्द्रित अर्थव्यवस्था**—अनुच्छेद 16 के अनुसार, "सोवियत सघ एक अखण्ड आर्थिक समुच्चय है।" सोवियत सघ मे अर्थव्यवस्था का प्रबन्ध आर्थिक और सामाजिक विकास की राजकीय योजनाओ के आधार पर किया जाता है। योजनाओ का निर्माण केन्द्रीकृत निर्देशन पर आधारित है, सघ गणराज्यो मे आर्थिक और सामाजिक विकास की योजनाओ को सघीय सरकार की स्वीकृति प्रदान करती है। इस तरह पूरे देश का आर्थिक और सामाजिक आयोजन सघ सरकार के नियन्त्रण मे है।

**14 साम्यवादी दल**—साम्यवादी दल की सवैधानिक और व्यावहारिक स्थिति तथा समूचे सोवियत सघ की राजनीतिक सत्ताओ पर उसका एकाधिकार सोवियत सघवाद की केन्द्रीकृत प्रवृत्ति को स्पष्ट करता है। । अनुच्छेद 6 के अनुसार "सोवियत सघ की साम्यवादी पार्टी सोवियत समाज की नेतृत्वकारी और पथ-प्रदशक शक्ति तथा उसकी राजनीतिक व्यवस्था, सभी राजकीय और सावजनिक सगठना का नाभि केन्द्र है।' साम्यवादी दल ही समाज के विकास के सामान्य स दर्श (General Perspective) तथा सोवियत सघ की गृह और विदेश नीति के माग का निर्धारित करती है। दल ही रचनात्मक कार्यों का निर्देशन करता है और साम्यवाद की विजय के लिए उनके सघष को एक नियोजित क्रमबद्ध तथा सैद्धातिक दृष्टि से सम्पुष्ट चरित्र प्रदान करता है।

साम्यवादी दल ही नीति सम्बन्धी सभी निर्णय लेता है तथा उसकी समीक्षा करता है। सघ और एकको की सरकारें तथा अन्य राज सत्तायें दल के निर्णयों को कार्यान्वित करने वाली सवैधानिक सस्थायें मात्र है। सघ अथवा एकको की सरकारे किस समय किन शक्तियो का वास्तविक प्रयोग करती है'यह इस बात पर इतना निर्भर नही करता कि सविधान ने शक्तियों का बटवारा किस प्रकार किया ह बल्कि इस बात पर निभर करता है कि साम्यवादी दल किसी सरकार को (सघ या एकक की) किन शक्तिया के प्रयाग या उपयोग की आज्ञा देता है। सोवियत सघ म दल वस्तुत सविधान के अधीन नही बल्कि सविधान ही दल के अधीन है। दल के आदेशों के अनुसार सविधान को सशोधित या परिवर्तित कर दिया जाता ह। सक्षेप मे, साम्यवादी दल की सवव्यापी स्थिति सोवियत राजनीतिक व्यवस्था को एकात्मक स्वरूप प्रदान करती है।

**15 महासमाहर्ता की महत्त्वपूर्ण स्थिति**—अमरीका और भारत जैस गैर साम्यवादी देशो के सघवाद म महासमाहर्ता और उसके अधीन समाहर्ताओ जैसी कोई सस्थायें विद्यमान नहीं है। परन्तु सोवियत सघवाद मे ये सस्थायें न केवल

प्रत्यक ग्रागामी निर्वाचन म पिछले चुनाव की तुलना म अधिक मतदाताग्रा का प्रतिनिधित्व करेगा।

(b) जातियों (राष्ट्रीयताग्रों) की सोवियत (The Soviet of Nationalities)—यह सोवियत सघ के एकका का सदन है। यह मघ गणराज्यो, स्वायत्त गणराज्यो, स्वायत्त प्रदेशो और स्वायत्त इलाको का प्रतिनिधित्व करता है। यह एककों के हितो की रक्षा करता है। इसमें सोवियत सघ के एकका को, ग्रमरीकी सघ के एककों की भाँति, ममानता के ग्राधार पर प्रतिनिधित्व दिया गया है। इसमे प्रत्यक सघ गणराज्य को 32, प्रत्यक स्वायत्त गणराज्य को 11 प्रत्यक स्वायत्त प्रदेश को 5 और प्रत्येक स्वायत्त इलाके को 1 प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। वतमान समय म सोवियत सघ में 15 सघ गणराज्य, 20 स्वायत्त गणराज्य, 8 स्वायत्त प्रदश और 10 स्वायत्त इलाके है। इस तरह जातियो की सोवियत के सदस्यों की सख्या, सघ सोवियत के सदस्यो की सख्या के समान 750 ह।

निर्वाचन एव योग्यतायें (Elections and Qualifications)—सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनो के सदस्यो का निर्वाचन सावभौम, समान और प्रत्यक्ष मताधिकार के ग्राधार पर गुप्त मतदान द्वारा हाता है। सविधान नागरिका म वश, सामाजिक या माली स्थिति जाति या नस्ल, स्त्री पुरुष, शिक्षा, भाषा, धम, पेशा, निवास या ग्र य किसी ग्राधार पर कोई भिन्नता नही करता। ग्रठारह (18) वष की ग्रायु प्राप्त प्रत्येक सोवियत नागरिक को, यदि उसे कानूनी तौर पर पागल प्रमाणित नही किया गया, सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के निर्वाचनों मे मतदान करने का अधिकार है। इक्कीस (21) वष की ग्रायु प्राप्त प्रत्येक सोवियत नागरिक सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के लिए निर्वाचन लड सकता है। इस पर भी सविधान ग्रनुच्छेद 100 इस बात की व्यवस्था करता है कि "सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी, ट्रेड यूनियनो ग्रौर ग्रखिल सघीय लेनिनवादी युवा कम्युनिस्ट लीग की शाखाग्रो ग्रौर उनके सगठन, सहकार तथा ग्रन्य सावजनिक सगठन, काय सामूहिक ग्रौर सैनिक यूनिटो म सैनिको की सभाग्रो को ही सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के निर्वाचनो मे उम्मीदवारो का नामजद करन का अधिकार है।" दूसरे शब्दा म, केवल सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी तथा उसके सहायक सगठनो द्वारा समर्थित उम्मीदवार ही सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के सदस्य निर्वाचित हो सकते हैं। ग्रन्य साधारण नागरिक, व्यवहार म निर्वाचनो म उम्मीदवार के रूप म न तो खडे होते है ग्रौर न वे सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के सदस्य बन सकते है। सोवियत नागरिको के सर्वोच्च सोवियत के सदस्य बनने के सवैधानिक अधिकार की वास्तविकता स्पष्ट है।

सोवियत सघ मे सघ सोवियत ग्रौर जातियो की सोवियत क निर्वाचन क्षेत्रों मे थोडा ग्रतर है। जहा सघ सोवियत के सदस्यो के निर्वाचन के लिए सारे देश

प्रत्येक सामाजिक सजातीय समूह (Socio ethnic Group) की पहचान को बनाये रखा गया है। उदाहरणत सोवियत सघ के एकको के नाम जातियो पर आधारित है। उदाहरणत रूसी सोवियत सघात्मक समाजवादी गणराज्य रूसी जाति पर आधारित है, उक्राइनी सोवियत समाजवादी गणराज्य उक्रेन जाति पर आधारित है, आदि। इसी तरह स्वायत्त गणराज्यो, स्वायत्त प्रदेशो और स्वायत्त इलाको के नाम भी जातियो और उपजातियो के नाम पर आधारित है।

3 एककों की स्वायत्तता—सोवियत सघ के एककों का अपना अपना भूखण्ड है। प्रत्येक अपने क्षेत्र के अन्तर्गत पूर्ण स्वायत्तता का उपयोग करता है। प्रत्येक का अपना सविधान है, प्रत्येक का अपना झण्डा अपना प्रतीक (Emblem) और अपना राष्ट्रीय गान है। प्रत्येक एकक स्वेच्छा से सोवियत सघ म शामिल हुआ है और अपनी इच्छानुसार उससे पृथक हो सकता है। प्रत्येक एकक दूसरे देशो से राजनयिक सम्बन्ध स्थापित कर सकता है। सोवियत सघ, जैसाकि कार्यिसकी ने कहा है, 'सोवियत राष्ट्रो के भाईचारे का परिवार है जो मित्रता और निकट सहयोग के बान्ड द्वारा समानता के आधार पर एक सघीय राज्य मे स्वेच्छा से गठित हुए है।" अनुच्छेद 70 के अनुसार "सोवियत समाजवादी गणराज्य सघ एक अखण्ड सघीय बहुजातीय राज्य है जो समाजवादी सघवद्धता के सिद्धान्त पर जातियो के स्वतन्त्र आत्मनिर्णय और समान समाजवादी गणराज्यों के स्वैच्छिक सयोजन के फलस्वरूप गठित हुआ है।"

4 एककों की समानता—सोवियत सघ की जातियो (राष्ट्रो और राष्ट्रीय ताओ) की समस्या के समाधान के लिए सन 1913 मे स्तालिन ने जिन दो जुड़वा सिद्धान्तो क्षत्रीय स्वायत्तता और सभी रूपो मे राष्ट्रीय समानता की घोषणा की थी सोवियत सघ म उन दोनो सिद्धान्तो को अक्षरश लागू किया गया है। उदाहरणत सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के उच्च सदन (जातियो के सदन) म प्रत्येक सघ गणराज्य को 32, प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य को 11 प्रत्येक स्वायत्त प्रदेश को 5 और प्रत्येक स्वायत्त इलाके को 1 प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। सोवियत सघ के प्रत्येक एकक को सघ सरकार की उच्च निकायो मे, जैसाकि प्रेसीडियम, मन्त्रि परिषद और सर्वोच्च न्यायालय म, भाग लेन, उनके निर्णयो को प्रभावित करने और अपने हितो की रक्षा करने का अधिकार है।

5 भाषा और संस्कृति की स्वतन्त्रता—सोवियत सघ किसी राष्ट्र या राष्ट्रीयता को किसी दूसरे राष्ट्र या राष्ट्रीयता से प्राथमिकता नही देता और न ही किसी भाषा या सस्कृति को किसी दूसरे पर थोपता है। प्रत्येक सामाजिक सजातीय समूह अपनी भाषा, सस्कृति और साहित्य का विकास कर सकता है। प्रत्येक अपनी व्यवस्थापिका न्यायपालिका, पाठशाला और महाविद्यालय म अपनी भाषा का प्रयोग कर सकता है। प्रत्येक सघ गणराज्य की अपनी विज्ञान विद्यापीठ

सन् 1936 के स्तालिन संविधान की व्यवस्था से भिन्न है। सन् 1936 के संविधान के अन्तर्गत यदि सोवियत संघ के दोनों सदनों में किसी महत्त्वपूर्ण सार्वजनिक विषय पर मतभेद उत्पन्न हो जाता है और पंच आयोग के प्रयासों के बाद भी यदि दोनों सदनों में मतभेद बने रहते तो सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत का प्रेसीडियम उसे समय से पूर्व विघटित कर सकता था। सन् 1977 के संविधान के अन्तर्गत सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत को समय से पूर्व विघटित करने की कोई व्यवस्था नहीं।

वेतन—सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों के सदस्यों को वेतन अपने काम के स्थान पर मिलता है। सर्वोच्च सोवियत में उनके कार्य को सामाजिक कार्य समझा जाता है। अधिवेशन के समय तथा जन-प्रतिनिधि के कार्य-भार को निभाने के लिए उन्हें नियमित काम से छुट्टी मिल जाती है और छुट्टी के लिए उन्हें औसतन वेतन मिलता रहता है।

विशेषाधिकार एवं उन्मुक्तियां (Privileges and Immunities)—सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों को मुख्यतः निम्न विशेषाधिकार और उन्मुक्तियां प्राप्त हैं—

(i) अनुच्छेद 103 के अनुसार "प्रतिनिधिगण जनता के सर्वाधिकार सम्पन्न प्रतिनिधि हैं।" वे 'आर्थिक और सामाजिक तथा सांस्कृतिक विकास से सम्बन्धित विषयों का हल निकालते हैं, सोवियतों के फैसलों का कार्यान्वयन संगठित करते हैं और राजकीय निकायों प्रतिष्ठानों, संस्थाओं, संगठनों के कार्य पर नियन्त्रण रखते हैं।" सोवियत प्रतिनिधियों का गुण यह है कि वे जहां अपने अपने क्षेत्र के बाशिन्दों की आवश्यकताओं और आकांक्षाओं को ध्यान में रखते हैं वहां वे साथ में राज्य के हितों से भी प्रेरित रहते हैं।

(ii) अनुच्छेद 105 के अनुसार प्रतिनिधि राजकीय निकायों तथा अधिकारियों से पूछताछ कर सकता है जो उसकी पूछताछ का उत्तर देने के लिए बाध्य है।

(iii) सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की अनुमति के बिना और सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के बीच की अवधि में उसके प्रेसीडियम की अनुमति के बिना उसके किसी सदस्य के विरुद्ध कोई मुकदमा नहीं चलाया जा सकता, उसे गिरफ्तार नहीं किया जा सकता अथवा अदालती तौर पर उसके खिलाफ कोई प्रशासनिक कार्यवाही नहीं की जा सकती।

(iv) प्रतिनिधि का मुख्य कर्त्तव्य यह है कि वह सर्वोच्च सोवियत में अपने मतदाताओं की इच्छाओं और हितों को सुसंगत रूप से व्यक्त करे, समादेशों (Maudates) का पालन करे तथा निर्वाचकों को अपने तथा सोवियतों के कार्यों की रिपोर्ट प्रस्तुत करे।

सके। इसने किसी राष्ट्रीय साहित्य के विकास मे सहयोग नही दिया। सोवियत सघ मे प्रेस और प्रकाशन पर सरकार का एकाधिकार है, लोगो को पढने के लिए वही सामग्री प्रदान की जाती है जो शासन उन्हें पढने के लिए देना चाहता है। शासन साम्यवाद विरोधी साहित्य को स्वीकार नही करता।

5 सोवियत सघ म जनसख्या का अत्यधिक स्थानान्तरण किया गया है। इसके फलस्वरूप गैर रूसी जातिया अपने ही क्षेत्रो म अल्पसख्या म हो गयी है। उदाहरणत कजाखिस्तान मे कजाख जाति अल्पसख्या म है।

6 वतमान समय म सोवियत सघ म यह निरन्तर दावा किया जाता रहा है कि "सोवियत राष्ट्रो की सामान्य अन्तर्राष्ट्रीय सस्कृति का विकास हो रहा है और रूसी भाषा परस्पर व्यवहार अर्थात सम्पक का सामान्य साधन बन गयी है।" सन् 1977 के सविधान के प्रारूप पर विचार विमर्श करते समय यह प्रस्ताव भी पेश किया गया था कि "सोवियत सघ म एक नये सोवियत समुदाय सोवियत जनता का गठन हुआ है, जो न केवल सामाजिक बल्कि अन्तर्राष्ट्रीय समुदाय है। अत यह सुझाव दिया गया था कि सविधान म सघबद्धता के स्थान पर एक ही सोवियत राष्ट्र की अवधारणा को स्थान दिया जाय या फिर राजकीय सगठन के जातीय पहलुओ को क्षीण किया जाय। यद्यपि इस प्रस्ताव एव सुझाव को यह कह कर अस्वीकार कर दिया गया कि बहुजातीय सोवियत जनता की एकता [illegible] अब सोवियत सघ मे बसी जातियो और उपजातियो का विलोप नही [illegible] जनता एक अन्तर्राष्ट्रीय समुदाय के रूप में इन जातियो और [illegible] है।' परन्तु उक्त सुझाव से सोवियत नेताओ की प्रवृत्ति और [illegible] है। जैसाकि स्कापीरो ने कहा है कि 'इसमे कोई सन्देह नही कि [illegible] वतमान शासकों का उद्देश्य सघवाद से दूर हटना और [illegible] एकता की ओर बढना है और पूर्ण समीकरण द्वारा राष्ट्रीय [illegible] करना है।"

7 सोवियत साम्यवादी पार्टी की प्रेसीडियम [illegible] लोगो का, विशेष कर मुसलमानो का, जिनकी सख्या अधिक [illegible] प्रतिनिधित्व नगण्य है।

## समीक्षा प्रश्न

1 सोवियत समाजवादी [illegible] की प्रमुख [illegible] कीजिए।

2 "सविधान के [illegible] सोवियत [illegible] पूर्ण भ्रामक [illegible] के अधीन [illegible]

(i) प्रमाण आयोग (Credential Commission)—आम चुनाव के बाद सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत का प्रत्येक सदन एक प्रमाण आयोग की स्थापना करता है जो नव निर्वाचित प्रतिनिधियों की प्रमाणिकता की वैधता का निर्णय करता है। यदि किन्हीं मामलों में निर्वाचन कानून की उल्लंघना की गयी है तो वह उन मामलों में सम्बन्धित प्रतिनिधियों के बारे में रिपोर्ट प्रस्तुत करता है तथा सदन उनके निर्वाचन को अवैध घोषित कर देता है।

(ii) वयोवृद्ध परिषद (Council of Elders)—सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत का प्रत्येक सदन अपने अधिवेशन के आरम्भ में अपने वयोवृद्ध सदस्यों की एक वयोवृद्ध परिषद का निर्वाचन करता है। यह परिषद अधिवेशन के कार्यक्रम और प्रक्रिया सम्बन्धी मामलों पर प्रारम्भिक विचार विमर्श करती है।

(iii) स्थायी आयोग (Standing Commission)—संविधान के अनुच्छेद 125 में सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों के स्थायी आयोगों की व्यवस्था करता है। प्रत्येक सदन के आधे से अधिक सदस्य इन्हीं आयोगों में कार्य करते हैं। वस्तुतः सर्वोच्च सोवियत का अधिकांश कार्य इन आयोगों द्वारा ही सम्पन्न किया जाता है। संघ सोवियत और जातियों की सोवियत अपने अपने सदस्यों में से इनका निर्वाचन करती है। ये आयोग सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के अधिकार क्षेत्र के भीतर आने वाले मामलों का प्रारम्भिक सिंहावलोकन करते हैं, कानूनों के क्रियान्वयन को बढ़ावा देते हैं और राजकीय निकायों तथा संगठनों के कार्य की जाँच-पड़ताल करते हैं। प्रत्येक सदन कुल 16 स्थायी आयोगों का निर्वाचन करता है। प्रमाण, विधायी प्रस्तावों, विदेशी मामलों, योजना तथा बजट सम्बन्धी आयोग आदि स्थायी आयोगों की श्रेणी में आते हैं। स्थायी आयोग उस सदन के प्रति उत्तरदायी होता है जो उसका निर्वाचन करता है। सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत का प्रेसीडियम स्थायी आयोगों की गतिविधियों में समन्वय उत्पन्न करता है।

(iv) संयुक्त आयोग (Joint Commissions)—सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदन बराबरी के आधार पर संयुक्त आयोगों की स्थापना कर सकते हैं।

(v) जाँच आयोग (Inquiry Commissions)—जब कभी आवश्यकता हो सर्वोच्च सोवियत जाँच आयोग और लेखा परीक्षा आयोग तथा अन्य किसी विषय पर आयोग का निर्माण कर सकती है।

सोवियत संघ की सर्वो[illegible] अन्य अनेक प्रकार के आयोगों का
निर्माण भी क[illegible] आद[illegible] उद्योग, परिवहन, संचार,
निर्माण, [illegible] तह[illegible] वस्तुओं [illegible] [illegible]

# 5

# सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत

## (The Supreme Soviet of the USSR)

"सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत अधिक से अधिक एक घोषणा एवं अनुसमर्थन करने वाली निकाय है।"
—लियोनार्ड स्कपीरो

सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत, सोवियत संघ की संसद है। यह उसी प्रकार से सोवियत संघ की राष्ट्रीय संसद है, जिस प्रकार भारतीय संसद अथवा अमरीकी कांग्रेस अपने अपने देशों की राष्ट्रीय संसदें हैं। सर्वोच्च सोवियत एक द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका है। इसके निम्न सदन को संघ सोवियत और उच्च सदन को जातियों (राष्ट्रीयताओं) की सोवियत कहा जाता है।

संगठन—संविधान के भाग V के अध्याय 15 के 20 अनुच्छेदों में (अनुच्छेद 108 से 127 तक) सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत और उसके प्रेसीडियम के संगठन एवं शक्तियों का वर्णन किया गया है।

(a) संघ सोवियत (The Soviet of the Union)—यह सोवियत जनता का सदन है। यह सामान्य हितों का प्रतिनिधित्व करता है। इसके सदस्यों की संख्या 750 है जो जातियों की सोवियत के सदस्यों की संख्या के बराबर है, अनुच्छेद 110 के अनुसार 'संघ सोवियत और जातियों की सोवियत के सदस्यों की संख्या बराबर होगी।" दोनों सदनों के सदस्यों की यह संख्यात्मक समानता सन् 1936 के स्तालिन संविधान के अन्तर्गत स्थापित की गयी सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों की सदस्य संख्या के सिद्धान्त से मूलतः भिन्न है। सन् 1936 के संविधान के अन्तर्गत संघ सोवियत में प्रति 30,000 मतदाताओं पर एक प्रतिनिधि (Deputy) चुना जाता था और सोवियत जनसंख्या की वृद्धि के साथ उसके सदस्यों की संख्या निरन्तर बढ़ती जा रही थी। उदाहरणतः सन् 1974 में निर्वाचित संघ सोवियत के सदस्यों की संख्या 767 थी। परन्तु वर्तमान व्यवस्था अर्थात् संख्यात्मक समानता के अन्तर्गत प्रत्येक आगामी निर्वाचन में संघ सोवियत के प्रतिनिधि और जनसंख्या में अनुपात (Ratio) घटता चला जायगा अर्थात् संघ सोवियत का प्रत्येक प्रतिनिधि

(i) प्रमाण आयोग (Credential Commission)—आम चुनाव के बाद सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत का प्रत्येक सदन एक प्रमाण आयोग की स्थापना करता है जो नव निर्वाचित प्रतिनिधियो की प्रमाणिकता की वैधता का निर्णय करता है। यदि किन्हीं मामलो मे निर्वाचन कानून की उल्लघना की गयी है तो वह उन मामलो से सम्बन्धित प्रतिनिधियो के बारे मे रिपोर्ट प्रस्तुत करता है तथा सदन उनके निर्वाचन को अवध घोषित कर देता है।

(ii) वयोवृद्ध परिषद (Council of Elders)—सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत का प्रत्येक सदन अपने अधिवेशन के आरम्भ मे अपने वयोवृद्ध सदस्यो की एक वयोवृद्ध परिषद का निर्वाचन करता है। यह परिषद अधिवेशन के कार्यक्रम और प्रक्रिया सम्बन्धी मामलो पर प्राथमिक विचार विमर्श करती है।

(iii) स्थायी आयोग (Standing Commission)—संविधान के अनुच्छेद 125 मे सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनो के स्थायी आयोगो की व्यवस्था करता है। प्रत्येक सदन के आधे से अधिक सदस्य इन्ही आयोगो मे काम करते है। वस्तुत सर्वोच्च सोवियत का अधिकाश कार्य इन आयोगो द्वारा ही सम्पन्न किया जाता है। संघ सोवियत और जातियो की सोवियत अपने अपने सदस्यो मे से इनका निर्वाचन करती है। ये आयोग सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के अधिकार क्षेत्र के भीतर आने वाले मामलो का प्राथमिक सिंहावलोकन करते है, कानूनो के क्रियान्वयन को बढावा देते है और राजकीय निकायो तथा सगठनो के कार्य की जाच पडताल करते है। प्रत्येक सदन कुल 16 स्थायी आयोगो का निर्वाचन करता है। प्रमाण, विधायी प्रस्तावो, विदेशी मामलो, योजना तथा बजट सम्बन्धी आयोग आदि स्थायी आयोगो की श्रेणी मे आते है। स्थायी आयोग उस सदन के प्रति उत्तरदायी होता है जो उसका निर्वाचन करता है। सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत का प्रेसीडियम स्थायी आयोगो की गतिविधियो मे समन्वय उत्पन्न करता है।

(iv) संयुक्त आयोग (Joint Commissions)—सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदन बराबरी के आधार पर संयुक्त आयोगो की स्थापना कर सकते है।

(v) जांच आयोग (Inquiry Commissions)—जब कभी आवश्यकता हो सर्वोच्च सोवियत जाच आयोग और लेखा परीक्षा आयोग तथा अन्य किसी विषय पर आयोग का निर्माण कर सकती है।

सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत अन्य अनेक प्रकार के आयोगो का निर्माण भी करती है। इन आयोगो का मुख्य सम्बन्ध उद्योग, परिवहन, संचारण, निर्माण, कृषि, विज्ञान और तकनीकी ज्ञान, उपभोक्ता वस्तुओं, गृह, सामुदायिक

को समान आबादी वाले निर्वाचन क्षेत्रों में बाटा जाता है वहां जातियों की सोवियत के निर्वाचन क्षेत्रों को सोवियत सघ के एककों के आधार पर अर्थात् सघ गणराज्यो स्वायत्त गणराज्यो, स्वायत्त क्षेत्रों और स्वायत्त इलाको के आधार पर बाटा जाता है।

सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के निर्वाचनो की कुछ विलक्षणतायें निम्न है—

(i) निर्वाचन क्षेत्र एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र होते है।

(ii) निर्वाचनो मे सभी सगठन अर्थात् कम्युनिस्ट पार्टी और गैर-पार्टी सगठन मिलकर एक निर्वाचन क्षेत्र म एक ही उम्मीदवार को खडा करते है तथा उसके लिए प्रचार करते है। जिस उम्मीदवार को आधे से अधिक मत प्राप्त होते है वह चुन लिया जाता है। इसके लिए शर्त यह है कि चुनाव मे कुल सख्या के कम स कम आधे मतदाताओ ने अपने मताधिकार का प्रयोग किया होना चाहिए। यदि किसी निर्वाचन क्षेत्र म यह शर्त पूरी नही होती तो 15 दिन के अन्दर पुन मतदान कराया जाता है। परन्तु सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के निर्वाचनो के इतिहास मे ऐसी स्थिति कभी नही आयी, क्योकि वहा तो सदा 99% अथवा इसस भी अधिक मतदान होता है।

(iii) चुनाव व्यय राज्य द्वारा वहन किया जाता है।

(iv) चुनाव एक ही दिन मे पूर्ण करा लिए जात है।

(v) नागरिक, सैनिक तथा गैर सैनिक सरकारी कर्मचारी चुनाव लड सकते है।

(vi) सर्वोच्च सोवियत के सदस्यो म अधिकाश किसान, मेहनतकश लोग तथा बुद्धिजीवी ही होते है। सदस्यो म महिलाओ और नवयुवको का प्रतिनिधित्व भी पर्याप्त होता है।

प्रत्यावर्तन (Recall)—सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के सदस्यो को वापस बुलाया जा सकता है। अनुच्छेद 107 के अनुसार यदि कोई प्रतिनिधि अपने निर्वाचको के विश्वास के औचित्य को सिद्ध नही करता अर्थात् वह अपने सार्वजनिक (सामाजिक) कर्तव्यों को करने मे असफल रहता है तो कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया के अनुसार निर्वाचको के बहुमत के निर्णय से उसे किसी भी समय वापस बुलाया जा सकता है।

कार्यकाल (Term)—अनुच्छेद 10 के अनुसार सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनों का कार्यकाल पांच वर्ष है। संविधान सदनों के समय से पूर्व विघटन के बारे मे पूर्णत शान्त है। संविधान केवल इस बात की व्यवस्था करता है कि नवीन सर्वोच्च सोवियत का निर्वाचन सर्वोच्च सोवियत के कार्यकाल की समाप्ति से दो महिने पूर्व होगा। सन् 1977 के संविधान की यह व्यवस्था

संघीय सरकार को सोवियत संघ के संविधान का परिपालन कराने और नियंत्रण रखने तथा सोवियत संघ के संविधान के साथ संघ गणराज्यों के संविधानों की अनुरूपता को सुनिश्चित करने का अधिकार है।

2 निर्देशन एवं नियन्त्रण शक्ति (Power of direction and Control)—सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत सोवियत शासन का निर्देशन ही नहीं करती बल्कि उस पर नियंत्रण भी रखती है। प्रथम अनुच्छेद 130 के अनुसार मंत्रिपरिषद सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है। दूसरे, अनुच्छेद 117 इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि "सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत का कोई सदस्य सोवियत संघ की मंत्रिपरिषद से, मन्त्रियों से और सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा गठित अन्य निकायों के प्रधानों से पूछताछ कर सकता है।' यह अनुच्छेद इस बात पर भी बल देता है कि "मंत्रिपरिषद या जिस किसी अधिकारी से यह पूछताछ की जाती है वह तीन दिन के भीतर सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत सम्बंधित अधिवेशन में मौखिक या लिखित उत्तर देने के लिए बाध्य है।" तीसरे, सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के बीच के काल में उसकी प्रेसीडियम द्वारा जारी की गयी आज्ञाप्तियों और निर्णयों पर बाद में सर्वोच्च सोवियत के अनुसमर्थन की आवश्यकता होती है।

3 संवैधानिक संशोधन (Constitutional amendments)—सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत को संवैधानिक संशोधनों पर अनन्य अधिकार प्राप्त है। संवैधानिक संशोधनों में सोवियत संघ के एककों की कोई भूमिका नहीं। सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदन पृथक-पृथक रूप से अपने कुल सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से किसी भी संवैधानिक संशोधन को पारित कर सकते हैं। संवैधानिक संशोधन की यह प्रक्रिया अमरीका जैसे परम्परागत संघीय संविधानों की संशोधन की प्रक्रिया की तुलना में अत्यधिक सरल है।

4 अर्थव्यवस्था और बजट—सोवियत संघ की अर्थव्यवस्था सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के निर्देशन और नियन्त्रण में कार्य करती है। वह इस क्षेत्र के अन्तर्गत मुख्यतः निम्न कार्यों को सम्पन्न करती है—

(i) सोवियत संघ के बजट को स्वीकार करना। सोवियत संघ में सारे राष्ट्र का एक समन्वित बजट (Consolidated budget) होता है। सोवियत संघ में एककों का कोई पृथक बजट नहीं होता।

(ii) बजट सम्बन्धी रिपोर्टों का अनुमोदन करना, अखण्ड मौद्रिक और ऋण प्रणाली का प्रबन्ध करना, संघ के बजट में जाने वाले, संघ गणराज्यों के बजट में जाने वाले तथा स्थानीय सरकारों के बजट में जाने वाले टैक्सों तथा राजस्व को निर्धारित करना तथा मूल्य और वेतन नीति का प्रतिपादन करना।

अधिवेशन (Session)—सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनों के अधिवेशन एक साथ शुरू होते है और एक साथ समाप्त होते है। निर्वाचनो के बाद इसके अधिवेशन शीघ्र-अति शीघ्र बुलाये जाते है, परन्तु इसके लिए तीन माह से अधिक का समय व्यतीत नही होना चाहिये। संविधान के अनुच्छेद 112 के अनुसार "सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन साल मे दो बार आयोजित किये जायेंगे।" इसके अधिवेशन को अत्यधिक अल्पकाल के लिए आयोजित किया जाता है। सामान्यत इसके अधिवेशन एक या दो सप्ताह के लिए ही बुलाये जाते है। संविधान इसके असाधारण अधिवेशनों की भी व्यवस्था करता है। सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम अपनी पहलकदमी पर अर्थात् अपनी इच्छानुसार अथवा सघ गणराज्य के सुझाव पर अथवा किसी एक सदन के कुल सदस्यो के एक तिहाई सदस्यो के सुझाव पर इसके विशेष (असाधारण) अधिवेशन बुला सकती है। अधिवेशन की कार्यवाही तभी हो सकती है जब प्रत्येक सदन मे कुल सदस्यो के दो-तिहाई सदस्य उपस्थित हो। निर्णय लेने के लिए उपस्थित सदस्यों के साधारण बहुमत की आवश्यकता होती है। अधिवेशन प्राय खुले होते है।

संविधान सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों के सयुक्त अधिवेशनों की व्यवस्था भी करता है। जब सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत सोवियत सघ की मंत्रिपरिषद, प्रेसीडियम और सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशो का निर्वाचन करती है अथवा सोवियत सघ के प्रोक्यूरेटर जनरल की नियुक्ति करती है अथवा आयोगो के प्रतिवेदना पर विचार-विमर्श करती है तो इसके दोनो सदनो के सयुक्त अधिवेशनो का आयोजन किया जाता है। सयुक्त अधिवेशनो की अध्यक्षता सघ सोवियत और जातियो की सोवियत के अध्यक्ष बारी-बारी से करते है।

अध्यक्ष और उपाध्यक्ष (Chairman and Vice Chairman)—अनुच्छेद 111 के अनुसार सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत का प्रत्येक सदन अपने सदस्यो म से एक अध्यक्ष और चार उपाध्यक्षो का निर्वाचन करता है। इनका निर्वाचन पाच साल के लिए किया जाता है। सघ सोवियत और जातियो की सोवियत के अध्यक्ष अपने अपने सदनो के अधिवेशनो की अध्यक्षता करते है तथा उनकी कार्यवाही का सचालन करते है। उन्हे वह सम्मान या प्रतिष्ठा प्राप्त नही जो स्वतन्त्र विश्व के देशो की ससदों के स्पीकर विशेषकर ब्रिटिश कामन सभा के स्पीकर को प्राप्त है।

आयोग (Commission)—सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत मुख्यत निम्न प्रकार के आयोगो[1] की स्थापना करती है—

---

1 सोवियत सघ मे आयोग विधान सभा की उन्ही कार्यों को सम्पन्न करते है, जिन कार्यों को भारत, ब्रिटेन या अमरीका जैसे विश्व के स्वतन्त्र देशो की व्यवस्थापिकाओ की समितिया सम्पन्न करती है।

सोबियत सघ की मन्त्रिपरिषद् का निर्वाचन करती है, सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशो का निर्वाचन करती है तथा सोवियत सघ के प्रोक्युरेटर जनरल को नियुक्त करती है। ये सब निकाय और पदाधिकारी सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी होते है। सोवियत सघ को सर्वोच्च सोवियत अन्य जिन निकायो का निवाचन करती है वे भी इसके प्रति उत्तरदायी होती है।

9 निरीक्षण सम्बन्धी शक्ति—अनुच्छेद 126 के अनुसार सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत अपने प्रति उत्तरदायी सभी राजकीय निकायो के काय का निरीक्षण करती है तथा जन नियन्त्रण प्रणाली की अगुवाई के लिए जन नियन्त्रण समिति का गठन करती है।

10 क्षमादान—सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत सावजनिक क्षमा सम्बन्धी अखिल सघीय कानूनो की घोषणा करती है।

11 शिक्षा एव सावजनिक कल्याण—इन क्षेत्रो के अन्तगत सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत मुख्यत निम्न काय करती है—

(i) शिक्षा एव सावजनिक स्वास्थ्य सम्बन्धी मूलभूत सिद्धान्तो को निर्धारित करना।

(ii) मेहनतकश लोगो के लिए कानूनो का निर्माण करना।

(iii) विवाह एव परिवार सम्बन्धी कानूनो की मूलभूत बातो को निर्धारित करना।

(iv) न्याय पद्धति, याधिक प्रक्रिया, दीवानी और फौजदारी कानूनो के मूलभूत सिद्धान्तों को निर्धारित करना आदि।

मूल्यांकन अथवा वास्तविक स्थिति (Evaluation or Actual Position)—सोवियत सविधान का अनुच्छेद 108 सर्वोच्च सोवियत को 'राज्य सत्ता की सर्वोच्च निकाय" बनाता है। सोवियत सघ म वह विधि निर्माण की एक मात्र निकाय है। उसके द्वारा पारित कानूनो पर न तो कायपालिका वीटो और न न्यायपालिका वीटो लागू होता और इस दृष्टि से वह ब्रिटिश ससद की भांति एक सम्प्रभु निकाय है। उसके पास प्रशासन के निर्देशन, नियन्त्रण और निरीक्षण की व्यापक शक्तिया है। परन्तु सर्वोच्च सोवियत की ये सब शक्तिया केवल सैद्धान्तिक हैं। व्यवहार म उसकी शक्तिया यदि शून्य नही तो नगण्य अवश्य है। वह एक निबल सस्था है। वह एक 'घोषणा और अनुसमयन करने वाली निकाय मात्र है।' जैसाकि लियोनार्ड स्कपीरो ने कहा है कि 'सर्वोच्च सोवियत अधिक से अधिक एक अनुसमयन करने वाली निकाय है। देश की राय के ध्वनि तख्ते के रूप मे वह बहुत कम भूमिका निभा सकता है।" न्यूमैन ने भी कहा है कि "जो सस्था नीति का निर्धारण नहीं करती, जिसका वास्तव म नीति निर्धारण म कोई हाथ नही, उसके लिए सरलता से यह नही कहा जा सकता कि वह एक सत्ताधारी सस्था है। यह भी एक तथ्य है कि अधिकाश कानूनो का आरम्भ सर्वोच्च सोवियत

सेवाश्रो, सावजनिक स्वास्थ्य ग्रोर सामाजिक सुरक्षा, सार्वजनिक शिक्षा एव सस्कृति, महिलाग्रो, मातृत्व एव शिशु सरक्षण युवा, प्राकृतिक सरक्षण ग्रादि मामलो से सम्बधित होते है ।

## सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के कार्य एव शक्तिया
## (Functions and Powers of the Supreme Soviet of the USSR)

सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के काय एव शक्तियाँ मुख्यत निम्न हैं—

1 कानून निर्माण—सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की कानून निर्माण करने की शक्ति अत्यधिक व्यापक ग्रोर ग्रनन्य है जहा ग्रनुच्छेद 73 उस व्यापक ग्रधिकार क्षेत्र का वर्णन करता है जिस पर सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत को कानून निर्माण करने का ग्रधिकार है वहा ग्रनुच्छेद 108 उसे उस ग्रधिकार क्षेत्र पर कानून निर्माण करने का ग्रनन्य ग्रधिकार प्रदान करता है । यह ग्रनुच्छेद उसे "सोवियत सघ मे राज्य सत्ता की सर्वोच्च निकाय बनाता है । सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानून ग्रन्तिम होते हैं । उन पर कायपालिका वीटो ग्रथवा न्यायिक वीटो लागू नही होता । वस्तुत सोवियत सघ के राष्ट्रपति (प्रेसीडियम के ग्रध्यक्ष) के पास सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानूनो पर कोई निषेधाधिकार नहीं । सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित किसी कानून को ग्रसवैधानिक घोषित कर रद्द नहीं कर सकती ।

निस्सदेह सोवियत सविधान ग्रनुच्छेद 108 सराष्ट्रव्यापी मतदान(जनमत सग्रह) की बात करता है परन्तु यह राष्ट्रव्यापी मतदान सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा ग्रथवा सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के निर्णय द्वारा कराया जाता है । यह स्विस जनता की भाति, सोवियत जनता का ग्रधिकार नही । ग्रर्थात् सोवियत जनता जनमत सग्रह मे ग्रधिकार का प्रयोग ग्रपनी पहलकदमी पर नही कर सकती जिस प्रकार स्विस जनता ग्रपनी पहलकदमी पर उसका प्रयोग कर सकती है । स्पष्ट है कि सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानून ग्रन्तिम हैं ग्रोर वह उसी प्रकार से एक सम्प्रभु सस्था है जिस प्रकार ब्रिटिश ससद एक सम्प्रभु सस्था है ।

सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानून सर्वोच्च ग्रोर सर्वव्यापी होते है । व सारे भूखण्ड (देश) पर समान रूप से लागू होते हैं । ग्रनुच्छेद 74 इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि जब कभी ग्रखिल सघीय कानून ग्रोर सघ गणराज्य के किसी कानून मे कोई भिन्नता होती है तो सोवियत सघ का कानून ही लागू होता है । ग्रनुच्छेद (73)11 इस बात की भी व्यवस्था करता है कि

या भारतीय ससद की भांति, मन्त्रिपरिषद को समय से पूर्व अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा पदच्युत नहीं कर सकती। सर्वोच्च सोवियत के सदस्य मन्त्रिपरिषद से या मन्त्रियों से या सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा गठित निकायों के प्रधान से पूछताछ कर सकते है और सविधान ऐसी पूछताछ का तीन दिन के अन्दर उत्तर देने के लिए भी कहता है, परन्तु यदि मन्त्रिपरिषद या मन्त्री या निकाय का प्रधान उत्तर नहीं देते तो इसे बाध्यकारी बनाने के लिए सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों के पास कोई साधन नहीं। यही कारण है कि सर्वोच्च सोवियत मन्त्रिपरिषद द्वारा लिये गये निर्णयों और आदेशों का अनुमोदन कर देती है। सर्वोच्च सोवियत के इतिहास में ऐसा कोई उदाहरण नहीं जब उसने किसी मन्त्रिपरिषद को पदच्युत किया हो अथवा उसके निर्णयों या आदेशों को अस्वीकार किया हो। सर्वोच्च सोवियत मे विपक्ष का भी अभाव है। अत मन्त्रिपरिषद पर व्यावहारिक नियन्त्रण का अभाव है।

**4 पेशेवर राजनीतिज्ञों का अभाव**—सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के सदस्य पेशेवर राजनीतिज्ञ नहीं होते। वे वस्तुत अन्य सेवाओं (पेशों अथवा व्यवसायों) में रत होते है। वे केवल अधिवेशन काल में सर्वोच्च सोवियत के सदनों में उपस्थित होते है। परिणामस्वरूप वे विधायक के कार्यों को उस प्रकार निभाने में असमर्थ होते है जिस प्रकार स्वतन्त्र विश्व की ससदों के सदस्य अपने विधायी कार्यों को निभाने की स्थिति में होते हैं। सर्वोच्च सोवियत के सामान्य सदस्य प्राय मेहनतकश और किसान लोग ही होते है जो सरकारी नीतियों पर प्रभाव डालने की स्थिति में नहीं होते।

**5 नियुक्ति एव निर्वाचन की नाम मात्र शक्ति**—निस्सन्देह सर्वोच्च सोवियत के पास नियुक्ति एव निर्वाचन की अपार शक्ति है। परन्तु व्यवहार में यह शक्ति भी नाम मात्र की है। कम्युनिस्ट पार्टी जिन व्यक्तियों को उम्मीदवार के रूप में पेश करती है सर्वोच्च सोवियत औपचारिक रूप से उनकी नियुक्ति या निर्वाचन कर देती है।

**6 सदस्यों की व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का अभाव**—सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों की व्यक्तिगत स्वतन्त्रता नाम मात्र की है। सार्वजनिक विषयों पर उनका कोई अपना व्यक्तिगत या स्वतन्त्र दृष्टिकोण नहीं होता। लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण के सिद्धान्त के कारण वे पार्टी अनुशासन से बाध्य होते है और यदि कोई सदस्य पार्टी अनुशासन की उल्लघना करता है तो उनका 'शुद्धिकरण (Purging) कर दिया जाता है। कोई सदस्य राजनीतिक मृत्यु का खतरा मोल लेकर ही पार्टी अनुशासन की उल्लघना कर सकता है। अत सभी सदस्य पार्टी नीतियों का ही समर्थन करते है।

**7 प्रचार मच**—सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत एक नीति निर्धारित करने वाली सस्था के स्थान पर कम्युनिस्ट पार्टी का एक प्रचार मच है। इसके

सेवाओं, सार्वजनिक स्वास्थ्य और सामाजिक सुरक्षा, सार्वजनिक शिक्षा एवं संस्कृति, महिलाओं, मातृत्व एवं शिशु संरक्षण, युवा, प्राकृतिक संरक्षण आदि मामलों से सम्बन्धित होते हैं।

## सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के कार्य एवं शक्तियाँ

## (Functions and Powers of the Supreme Soviet of the USSR)

सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के कार्य एवं शक्तियाँ मुख्यतः निम्न हैं—

1. कानून निर्माण—सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की कानून निर्माण करने की शक्ति अत्यधिक व्यापक और अनन्य है जहाँ अनुच्छेद 73 उस व्यापक अधिकार क्षेत्र का वर्णन करता है जिस पर सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत को कानून निर्माण करने का अधिकार है वहाँ अनुच्छेद 108 उसे उस अधिकार क्षेत्र पर कानून निर्माण करने का अनन्य अधिकार प्रदान करता है। यह अनुच्छेद उसे "सोवियत संघ में राज्य सत्ता की सर्वोच्च निकाय बनाता है। सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानून अंतिम होते हैं। उन पर कार्यपालिका वीटो अथवा न्यायिक वीटो लागू नहीं होता। वस्तुतः सोवियत संघ के राष्ट्रपति (प्रेसीडियम के अध्यक्ष) के पास सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानूनों पर कोई निषेधाधिकार नहीं। सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित किसी कानून को असंवैधानिक घोषित कर रद्द नहीं कर सकती।

निःसन्देह सोवियत संविधान अनुच्छेद 108 मेंराष्ट्रव्यापी मतदान(जनमत संग्रह) की बात करता है परन्तु यह राष्ट्रव्यापी मतदान सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा अथवा सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के निर्णय द्वारा कराया जाता है। यह स्विस जनता की भाँति, सोवियत जनता का अधिकार नहीं। अर्थात् सोवियत जनता जनमत संग्रह के अधिकार का प्रयोग अपनी पहलकदमी पर नहीं कर सकती जिस प्रकार स्विस जनता अपनी पहलकदमी पर उसका प्रयोग कर सकती है। स्पष्ट है कि सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानून अन्तिम है और यह उसी प्रकार से एक सम्प्रभु संस्था है जिस प्रकार ब्रिटिश संसद एक सम्प्रभु संस्था है।

सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानून सर्वोच्च और सर्वव्यापी होते हैं। वे सारे भूखण्ड (देश) पर समान रूप से लागू होते हैं। अनुच्छेद 74 इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि जब कभी अखिल संघीय कानून और संघ गणराज्य के किसी कानून में कोई भिन्नता होती है तो सोवियत संघ का कानून ही लागू होता है। अनुच्छेद (73)11 इस बात की भी व्यवस्था करता है कि

स्वीकार कर लेता है दोनों सदनों में गतिरोध को पंच प्रायोग द्वारा सुलझाने का प्रयास किया जाता है जिनमें सदस्य दोनों सदनों से बराबर लिए जाते हैं। यदि मतभेदों का समाधान नहीं होता तो पुनः दोनों सदनों का संयुक्त अधिवेशन होता है। यदि फिर भी गतिरोध बना रहता है तो विधेयक को अगले अधिवेशन के लिए स्थगित कर दिया जाता है। सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों की समानता अन्य संसदीय प्रणाली वाले देशों की संसदों के दोनों सदनों की स्थिति से भिन्न है। उदाहरणतः ब्रिटिश और भारतीय संसदों के उच्च सदन स्थायी सदन है, उनका गठन वंशानुगत नामजदगी या अप्रत्यक्ष रूप से होता है। इन देशों में निम्न सदन की शक्ति उच्च सदन की शक्ति से अधिक होती है। वित्त विधेयक के सम्बन्ध में तो निम्न सदन की शक्ति निर्णायक होती है। उच्च सदन उसमें केवल थोड़े दिनों की देरी कर सकता है। इन देशों में वित्त विधेयक को पहले निम्न सदन में ही प्रस्तुत किया जाता है आदि।

3 **पेशेवर राजनीतिज्ञों की अनुपस्थिति**—सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के सदस्य पश्चिमी देशों की संसदों के सदस्यों की भांति पेशेवर राजनीतिज्ञ नहीं होते। वस्तुतः सोवियत संघ में ऐसे कोई पेशेवर राजनीतिज्ञ नहीं, जिन्होंने राजनीति को अपना पेशा बना लिया हो। सोवियत संघ में सर्वोच्च सोवियत के सदस्य निर्वाचित होने के बाद भी अपने नियमित पेशों (व्यवसायों) में लगे रहते हैं और उन्हें अपने नियमित पेशों से ही वेतन मिलता रहता है। सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन के दिनों में उन्हें अपने नियमित काम से छुट्टी मिल जाती है। सोवियत संघ में उनके विधायी कार्य को एक सामाजिक कार्य समझा जाता है।

4 **सामाजिक संरचना**—सोवियत संघ की सामाजिक संरचना भी स्वतन्त्र विश्व के देशों की व्यवस्थापिकाओं की सामाजिक संरचना से भिन्न है। जहां स्वतन्त्र विश्व के देशों की संसदों के सदस्य प्रायः पूंजीपति, बुर्जुआ और बुद्धिजीवी वर्गों से होते हैं, वहां सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के सदस्य अधिकांशतः किसान, मेहनतकश और बुद्धिजीवी लोग ही होते हैं। जहां स्वतन्त्र विश्व के देशों की संसदों में पुरुषों की संख्या अधिक होती है और वे प्रायः वयोवृद्ध होते हैं वहां सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत संघ के सदस्यों में युवकों और महिलाओं की संख्या पर्याप्त होती है। जहां स्वतन्त्र विश्व के देशों में सरकारी कर्मचारी संसदों के लिए चुनाव नहीं लड़ सकते वहां सोवियत संघ में सरकारी कर्मचारी भी सर्वोच्च सोवियत के लिए चुनाव लड़ सकते हैं।

5 **एक दलीय पद्धति**—सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत में केवल एक ही दल की प्रधानता है अर्थात् सर्वोच्च सोवियत में सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी का ही वर्चस्व है। सर्वोच्च सोवियत तो वस्तुतः उसके हाथों की कठपुतली है। यदि

(iii) एकीकृत सामाजिक और आर्थिक नीति का अनुसरण करना, देश की अर्थव्यवस्था का वैज्ञानिक और प्राविधिक प्रगति की मुख्य दिशाओ का और प्राकृतिक ससाधनों के विवेकपूर्ण निष्करण एव सरक्षण के लिए सामान्य पगो का निर्धारण करना।

(iv) सोवियत सघ के आर्थिक और सामाजिक विकास की राजकीय योजनाएँ तैयार एव स्वीकार करना तथा उनकी पूर्ति सम्बन्धी रिपोर्टों का अनुमोदन करना।

5 सोवियत सघ मे नये गणराज्यों का प्रवेश एव सीमाओ मे परिवर्तन की अनुमति—अनुच्छेद 73 (1) के अनुसार सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत सोवियत सघ मे नये गणराज्यो को शामिल करती है तथा सघ गणराज्यो के अन्तर्गत नये स्वायत्त गणराज्या और स्वायत्त क्षेत्रों के गठन को स्वीकार करती है। अनुच्छेद 73 (2) के अनुसार वह "सोवियत सघ की राज्यीय सीमाओ का निर्धारण करती है और सघ गणराज्यो के बीच की सीमाओ मे परिवर्तनो की स्वीकार करती है।"

6 सुरक्षा एव विदेशी मामले—इस क्षेत्र के अन्तर्गत सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत मुख्यत निम्न कार्यों को सम्पन्न करती है—

(i) युद्ध और शान्ति के मामले अर्थात् अन्तर्राष्ट्रीय सन्धियो का अनुसमर्थन करना तथा उन्हे समाप्त करना।

(ii) सोवियत सघ की सम्प्रभुता की हिफाजत तथा उसकी सीमाओ और भूखण्ड की हिफाजत एव प्रतिरक्षा का सगठन, सोवियत सघ की सशस्त्र सेनाओ का निर्देशन।

(iii) राज्य की सुरक्षा।

(iv) अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धो मे सोवियत सघ का प्रतिनिधित्व, अन्य राज्यो तथा अन्तर्राष्ट्रीय सगठनो के साथ सोवियत सघ के सम्बन्ध अन्य राज्यो तथा अन्तर्राष्ट्रीय सगठनो के साथ सघ गणराज्यो के सम्बन्धो तथा उनके समन्वय के लिए सामान्य कार्यविधि स्थापित करना।

(v) राजकीय एकाधिकार (इजारेदारी) के आधार पर विदेश व्यापार और वैदेशिक आर्थिक कार्यकलाप के अन्य रूप।

7' सविधान का परिपालन—अनुच्छेद 73 (11) के अनुसार सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत ही सोवियत सघ के सविधान के परिपालन पर नियन्त्रण रखती है और सोवियत सघ के सविधान के साथ सघ गणराज्यो के सविधानो की अनुरूपता को सुनिश्चित बनाती है।

8 निर्वाचन एव नियुक्ति—सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत राज्य सत्ता की अनेक उच्च निकायो का निर्वाचन करती है तथा पदाधिकारियो को [illegible] करती है। उदाहरणत सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत अपना प्रेसीडि[illegible]

सम्बन्ध बना रहता है । इसका मूल कारण यह है कि सर्वोच्च सोवियत के सदस्यो का दोहरा कर्तव्य होता है । एक ओर उन्हें सर्वोच्च सोवियत को अपने निर्वाचको की आवश्यकताओ, इच्छाओ और आकाक्षाओ से निरन्तर अवगत कराना पडता है और दूसरी ओर उन्हे अपने निर्वाचको को सर्वोच्च सोवियत की कार्यवाही का बताना पडता है तथा उन्हे कानूनो से अवगत कराना पडता है और उन्हे समझाना पडता है प्रतिनिधियो का यह दोहरा कर्तव्य ही प्रतिनिधि और निर्वाचको मे घनिष्ठ सम्बन्ध बनाये रखने मे सहायक है । यदि कोई प्रतिनिधि अपने कर्तव्यो को निभाने मे असफल रहता है तो उसे वापस (Recall) बुलाया जा सकता है । स्वतन्त्र विश्व के देशो मे केवल स्विटजरलैण्ड को छोडकर जन प्रतिनिधियो को वापस बुलाने की व्यवस्था कही नही पायी जाती ।

## सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनो के पारस्परिक सम्बन्ध
## (Mutual Relations between the two Houses of the Supreme Soviet)

सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदन अर्थात् सघ सोवियत और जातियो (राष्ट्रीयताओ) की सोवियत प्रत्येक दृष्टि से समान है । वे स्विस सघीय सभा के दोनो सदनो की भाति केवल अधिकारो मे ही समान नही, वे सदस्यो की सख्या, निर्वाचन और कार्यकाल मे भी समान है । दोनो सदनो की समानता के मुख्य बिन्दु निम्न है—

(i) दोनो सदनो की सदस्य सख्या समान है अर्थात् सघ सोवियत और जातियो की सोवियत के सदस्यो की सख्या बराबर (750) है । स्वतन्त्र विश्व के किसी भी सघीय सविधान मे सघीय व्यवस्थापिका के दोनो सदनो की सदस्य सख्या बराबर नही । उदाहरणत जहा अमरीकी काग्रेस के प्रतिनिधि सदन के सदस्यो की सख्या 435 है वहा सीनेट के सदस्यो की केवल 100 है ।

(ii) सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनो का निर्वाचन, अमरीकी काग्रेस के दोनो सदनो के निर्वाचन की भाति सार्वभौम, समान और *प्रत्यक्ष मताधिकार के आधार पर गुप्त मतदान द्वारा होता है ।* सोवियत सघ का प्रत्येक नागरिक जिसने 21 वर्ष की आयु ग्रहण कर ली है वह सर्वोच्च सोवियत के किसी सदन के लिए निर्वाचन लड सकता है । सोवियत सघ मे 18 वर्ष की आयु प्राप्त प्रत्येक नागरिक को, जिसे कानूनी तौर पर पागल प्रमाणित नही किया गया, निर्वाचनो मे मताधिकार प्राप्त है ।

(iii) सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनो का कार्यकाल ५ वर्ष है । दोनो को समय से पूर्व भग नही किया जा सकता ।

मे नही होता बल्कि उसकी प्रेसीडियम की आज्ञप्तियो अथवा सरकारी निर्णयो और अध्यादेशो के रूप म होता है।" सोवियत राजनीतिक जीवन मे सर्वोच्च सोवियत का वही स्थान है जो इगलैंड मे चार्ल्स प्रथम से पूर्व ससद का था, अथवा फ्रास म स्टेट जनरल (ससद) का था अथवा सन् 1906 मे जार की ड्यूमा (Duma) का था।

सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की निबल स्थिति के मुख्य बिन्दु निम्न है—

1 कम्युनिस्ट पार्टी की निर्णायक भूमिका—सोवियत राजनीतिक व्यवस्था म कम्युनिस्ट पार्टी की भूमिका निर्णायक है। सर्वोच्च सोवियत उसके हाथो की कठपुतली है। वह उसका प्रचारात्मक मच मात्र है। सविधान अनुच्छेद 6 म सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी को मान्यता ही प्रदान नही करता बल्कि वह उसके एक मात्र अस्तित्व को, उसकी नेतृत्वकारी और पथ-प्रदशक शक्ति या और उसके अग्रणी स्वरूप एव राजनीतिक बुद्धिमत्ता को भी स्वीकार करता है। पार्टी ही नीति की एक मात्र निर्माता है। वही इस बात का निर्धारण करती है कि क्या होना चाहिए, कब होना चाहिए, किस प्रकार होना चाहिए और किसके द्वारा होना चाहिए। निस्सन्देह शासन के विभिन्न अ ग पार्टी की सस्थाओ मे विलय नही होते वे स्वतन्त्र रूप से बने रहते है और सिद्धान्तत नीतियो के निर्माण और कार्यान्विति मे हिस्सा भी लेते है, परन्तु व्यवहार मे पार्टी का पोलित ब्यूरो ही नीतियो को निर्धारित करता है और पार्टी का सचिवालय ही उन्हे लागू करता है तथा उनके बारे म आज्ञप्तियाँ जारी करता है। शासन के औपचारिक अ गो का काम उनका केवल अनुसमथन करना तथा उन्हें लागू करना है। जैसाकि फ्रूक और फेनसोड ने कहा कि सोवियत सघ मे "वास्तविक प्रधान मन्त्री पार्टी का महासचिव है, वास्तविक केबिनेट पोलित ब्यूरो है और वास्तविक ससद केन्द्रीय समिति है।"

2 अल्पावधि—सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों की अवधि अत्यधिक अल्प है। उसके अधिवेशन साल म केवल दो बार और वह भी एक या दो सप्ताह के लिए होते है। अधिवेशनो की अल्पावधि के कारण सर्वोच्च सोवियत अपनी प्रेसीडियम द्वारा जारी की गयी आज्ञप्तियो और मन्त्रिपरिषद् द्वारा जारी किये गये निर्णयो और अध्यादेशो के अनुसमथन के अतिरिक्त कुछ नही कर सकती। सावजनिक महत्त्व के विषयो पर विचार-विमश करने या खुल कर विवाद करने का उसके पास समय ही नही होता।

3 प्रशासनिक उत्तरदायित्व का अभाव—सिद्धान्तत सोवियत सघ की मन्त्रि-परिषद सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है। परन्तु व्यवहार मे सर्वोच्च सोवियत के पास वे साधन उपलब्ध नही जो उस उत्तरदायित्व को वास्तविक बना सके। सोवियत सघ मे ससदीय प्रणाली होते हुए भी सर्वोच्च सोवियत ब्रिटिश कॉमन सभा

सकते है । जो विधेयक इन आयोगों के पास विचार-विमर्श के लिए भेजे जाते है उनमें वे संशोधन कर सकते है परन्तु इन्हे अमरीकी समितियो की भांति विधेयकों की मृत्यु करने का कोई अधिकार नही । इन्हे विधेयको को सम्बन्धित सदन को वापस भेजना पडता है । आयोगो की स्वतन्त्रता कम्युनिस्ट पार्टी के अनुशासन के अधीन है । जब कभी आयोग अत्यधिक स्वतन्त्रता का प्रयोग करने लगते है तो पार्टी अपने अनुशासन को उन पर लाद देती है । आयोगो के प्रतिवेदन प्राय सर्वसम्मति पर ही आधारित होते है ।

(सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत जिस प्रकार के आयोगो का प्रयोग करती है उनका विस्तृत वर्णन इस अध्याय मे अन्यत्र किया गया है । अत उनका अध्ययन उसी स्थान पर कीजिए ।)

## विधायी प्रक्रिया
## (Legislative Procedure)

सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की विधायी प्रक्रिया की दो विशेषतायें है (i) *सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनो को समान शक्तियां प्राप्त है* (ii) सभी प्रकार के साधारण और वित्त विधेयक दोनो सदनो मे से किसी सदन मे प्रस्तुत किये जा सकते है । सामान्यत महत्त्वपूर्ण एव वित्त विधेयक दोनो सदनो की संयुक्त बैठक मे ही प्रस्तुत किये जाते है परन्तु दोनो सदन उन पर पृथक् पृथक् रूप मे विचार विमर्श करते है । सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की विधायी प्रक्रिया की ये दोनो विशेषतायें स्वतन्त्र विश्व के अन्य देशो की व्यवस्थापिकाओ की विधायी प्रक्रिया से भिन्न है । स्वतन्त्र विश्व के देशो मे व्यवस्थापिका के निम्न सदन की शक्तियां उच्च सदन की शक्तियां से अधिक होती है । इन देशो मे वित्त विधेयक का सर्वदा निम्न सदन मे ही पेश किया जाता है । अमरीका की सीनेट को छोड कर इन देशो मे उच्च सदन की वित्तीय शक्तियां प्राय कम होती है ।

सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की विधान निर्माण की प्रक्रिया के प्रमुख चरण निम्न है—

1 प्रस्तावना (Introduction)—सोवियत संविधान *जिन निकायो अथवा* पदाधिकारियो को सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत मे विधेयको के प्रस्ताव प्रस्तुत करने का अधिकार देता है उनका उल्लेख अनुच्छेद 113 मे किया गया है । इस अनुच्छेद के अनुसार संघ सोवियत और जातियो की सोवियत को सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम को, सोवियत संघ की मन्त्रिपरिषद को, राज्यसत्ता के अपने उच्चतर निकायो के माध्यम से संघ गणराज्यो को सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के आयोगो और उसके सदनो के स्थायी आयोगो को, सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के सदस्यो के, सोवियत संघ के सर्वोच्च न्यायालय को और सोवियत संघ के प्राक्यूरेटर जनरल को सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत मे कानून का सूत्रपात

सदस्यों का यह संवैधानिक कर्त्तव्य है कि वे "अपने कार्य और सर्वोच्च सोवियत में कार्य के सम्बन्ध में अपने निर्वाचकों को रिपोर्ट प्रस्तुत करें।" अर्थात् सर्वोच्च सोवियत के सदस्य अपने निर्वाचकों को उसकी कार्यवाही से अवगत कराते है, उन्हें कानूनों की जानकारी देते हैं, उन्हें समझाने का प्रयास करते हैं, उनकी शंकाओं का समाधान करते है, आदि।

## सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की विशिष्ट विशेषतायें
## (Peculiar Features of the Supreme Soviet of the USSR)

सर्वोच्च सोवियत की विशिष्ट विशेषतायें निम्न हैं—

**1 शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का निषेध**—सोवियत राजनीतिक व्यवस्था में सर्वोच्च सोवियत की शक्तियां विधान, प्रशासन और न्याय के सभी क्षेत्रों में व्याप्त है। वह सोवियत संघ में राज्य सत्ता की सर्वोच्च निकाय है, संघीय अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाले सभी विषयों पर उसे कानून निर्माण का एक मात्र अधिकार है। वह सोवियत संघ की सरकार अर्थात् कार्यपालिका (मन्त्रिपरिषद्) और अन्य संघीय निकायों का गठन करती है। वह उनका निर्देशन, नियन्त्रण और निरीक्षण करती है। कार्यपालिका और अन्य सभी निकाय उसके प्रति उत्तरदायी है। वह सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों का निर्वाचन करती है और प्रोक्यूरेटर जनरल को नियुक्त करती है। सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत का सोवियत संघ की कार्यपालिका और न्यायपालिका पर नियन्त्रण ही शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का निषेध है। वस्तुतः सोवियत संविधान शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त को स्वीकार ही नही करता। अनुच्छेद 2 इस बात की स्पष्ट व्याख्या करता है कि "अन्य सभी राजकीय निकाय जन प्रतिनिधियों की सोवियतों के नियन्त्रण में है और उनके प्रति उत्तरदायी है।"

**2 सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों की समानता**—सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदन अर्थात संघ सोवियत और जातियों की सोवियत हर दृष्टि से समान है। दोनों सदनों के सदस्यों की संख्या समान है अर्थात प्रत्येक सदन के सदस्यों की संख्या 750 है दोनों के सदस्यों का निर्वाचन सार्वभौम समान और प्रत्यक्ष मताधिकार के आधार पर गुप्त मतदान द्वारा होना है, दोनों का कार्यकाल 5 वर्ष है, दोनों को समय से पूर्व भंग नहीं किया जा सकता, दोनों के अधिवेशन एक साथ शुरू होते है और एक साथ समाप्त होते है, दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशनों की अध्यक्षता संघ सोवियत और जातियों की सोवियत के अध्यक्ष बारी बारी से करते है विधान के क्षेत्र में दोनों की शक्तियां समान है, साधारण या वित्त विधेयक दोनों सदनों में से किसी सदन में पेश किये जा सकते है, कोई विधेयक तभी कानून का रूप धारण करता है जब प्रत्येक सदन उसे अपने सदस्यों की कुल संख्या के बहुमत

हो पाती तो उस विषय को सर्वोच्च सोवियत के अगले अधिवेशन के लिए स्थगित कर दिया जाता है अथवा सर्वोच्च सोवियत उसे राष्ट्रव्यापी मतदान (जनमत सग्रह) के लिए प्रस्तुत कर सकती है।

5 **कानूनो का प्रकाशन**—जब कोई विधेयक सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के सदस्यो की कुल सख्या के बहुमत द्वारा स्वीकार कर लिया जाता है तो वह तत्काल कानून का रूप ग्रहण कर लेता है। स्वतन्त्र विश्व के देशो की भाति उस पर राज्याध्यक्ष के हस्ताक्षरो की कोई आवश्यकता नही होती। सघ गणराज्यो की भाषा मे प्रकाशन के लिए सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के प्रेसीडियम के अध्यक्ष और सचिव के हस्ताक्षरो की आवश्यकता होती है।

## समीक्षा प्रश्न

1 सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के सगठन, शक्तियो एव कार्यों का वर्णन कीजिए।

2 सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की विशिष्ट विशेषताओ का वर्णन कीजिए।

3 सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की जातियो की सोवियत, अमरीकी सीनेट और स्विस राज्य सभा (परिषद) के सगठन, शक्तियो एव स्थिति का तुलनात्मक विवेचन कीजिए।

यह कहा जाये कि सर्वोच्च सोवियत पार्टी का प्रचारात्मक मंच मात्र है तो कोई अतिशयोक्ति नहीं होगी। यह सत्य है कि पार्टी की संस्थाओं में सर्वोच्च सोवियत या शासन की अन्य संस्थाओं का विलय नहीं होता और वे स्वतन्त्र रूप से बनी रहती है परन्तु वस्तुतः पार्टी ही निर्णीत करती है कि क्या होना चाहिए, कब होना चाहिए, किस प्रकार होना चाहिए और किसके द्वारा होना चाहिए। संविधान अनुच्छेद 6 में कम्युनिस्ट पार्टी को संवैधानिक मान्यता देता है तथा उसकी नेतृत्व कारी और पथ-प्रदर्शक शक्ति को स्वीकार करता है।

6 विपक्ष का अभाव—सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत में विपक्ष का अभाव है। ब्रिटेन और भारत जैसे स्वतन्त्र विश्व के देशो की संसदों में विपक्ष को स्वीकार ही नहीं किया जाता बल्कि विपक्ष जितना सुदृढ़ और संगठित होता है उतना ही उसे लोकतान्त्रिक एवं संसदीय प्रणाली के लिए अच्छा समझा जाता है। इन देशो में सुदृढ़ और संगठित विपक्ष ही वैकल्पिक सरकार के रूप में कार्य करता है सरकार की निरंकुशता पर नियन्त्रण रखता है और नीतियों की रचनात्मक आलोचना करता है। ब्रिटेन में तो विपक्ष को "महामहिम के निष्ठवान विपक्ष" की संज्ञा दी जाती है और उसके नेता को सरकारी खजाने से वेतन मिलता है। दूसरी ओर, सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत में विपक्ष अनुपस्थित होता है उस निर्वाचनों में अपने उम्मीदवार खड़ा करने की स्वतन्त्रता नहीं होती, सोवियत संघ में समाजवादी व्यवस्था के विरुद्ध किन्ही दलों को स्वीकार नहीं किया जाता।

7 सर्वसम्मति—सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के सभी निर्णय प्रायः सर्वसम्मति के आधार पर निर्धारित होते हैं। सर्वोच्च सोवियत में एक पार्टी का वर्चस्व होने और विपक्ष के अनुपस्थित होने के कारण उसकी कार्यवाही में 'विरोध' "विमत", 'न' या 'अस्वीकृति" जसी कोई चीज सुनाई नहीं देती सोवियत राजनीतिक व्यवस्था मात्र एक पार्टी की निरंकुशता है।

8 शक्तिशाली प्रेसीडियम—सिद्धान्ततः सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम उसकी एक स्थायी निकाय है और वह अपने कार्यों के लिए उसके प्रति उत्तरदायी है। परन्तु व्यवहार में प्रेसीडियम ही लघु सर्वोच्च सोवियत है और उसकी शक्तियों का वास्तविक उपयोग करती है। सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन साल में दो बार केवल एक या दो सप्ताह के लिए होते हैं। अतः वह प्रेसीडियम द्वारा लिये गये निर्णयों और जारी की गयी आज्ञप्तियों के अनुसमर्थन के अतिरिक्त कुछ नहीं करती। प्रेसीडियम में कम्युनिस्ट पार्टी के शीर्षस्थ स्तर के नेता होते हैं। अतः यह कहा जा सकता है कि सर्वोच्च सोवियत कम्युनिस्ट पार्टी की आलाकमान के निर्णयों का औपचारिक अनुसमर्थन करने के अतिरिक्त कुछ नहीं करती।

9 सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों और निर्वाचकों में घनिष्ठ सम्बन्ध—सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों का अपने निर्वाचकों के साथ निरन्तर घनिष्ठ

प्रेसीडियम के कुल सदस्यों की संख्या 39 है, अध्यक्ष, प्रथम उपाध्यक्ष, 15 उपाध्यक्ष (प्रत्येक संघ गणराज्य से एक एक उपाध्यक्ष), एक सचिव और 21 सदस्य। सामान्यतः संघ गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम के अध्यक्ष को सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के प्रेसीडियम में उपाध्यक्ष के रूप में निर्वाचित कर लिया जाता है। प्रेसीडियम के शेष सदस्य साम्यवादी दल के उच्च और महत्त्वपूर्ण सदस्यों में से लिये जाते हैं। ये वे सदस्य होते हैं जिनके पास दल की स्थिति के अतिरिक्त राज्य का कोई अन्य उच्च पद नहीं होता और जिन्हें इसका सदस्य बनाकर सरकार का एक हिस्सा बना लिया जाता है।

संविधान प्रेसीडियम के सदस्यों के लिए कोई विशेष योग्यतायें निर्धारित नहीं करता। अनुच्छेद 120 केवल इस बात की व्यवस्था करता है कि प्रेसीडियम का निर्वाचन सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों में से ही किया जायगा। इतना अवश्य है कि सोवियत संघ की मन्त्रि परिषद के सदस्य प्रेसीडियम के सदस्य नहीं हो सकते क्योंकि वह सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अन्तराल में प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी होती है। सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों के अध्यक्ष भी प्रेसीडियम के सदस्य नहीं हो सकते क्योंकि प्रेसीडियम स्वयं सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी होती है।

कार्यकाल (Term)—संविधान प्रेसीडियम के कार्यकाल के सम्बन्ध में कोई स्पष्ट व्यवस्था नहीं करता। अनुच्छेद 124 केवल इस बात की व्यवस्था करता है कि सर्वोच्च सोवियत का कार्यकाल समाप्त होने के बाद प्रेसीडियम उस समय तक अपने अधिकारों का प्रयोग करती रहेगी जिस समय तक नव निर्वाचित सर्वोच्च सोवियत अपने नये प्रेसीडियम का निर्वाचन नहीं कर लेती। यह अनुच्छेद इस बात की भी व्यवस्था करता है कि सर्वोच्च सोवियत की निर्गामी (outgoing-निवर्तमान) प्रेसीडियम नव-निर्वाचित सर्वोच्च सोवियत के निर्वाचन के दो महीने के भीतर उसके अधिवेशन का आयोजन करेगी। संविधान की उक्त व्यवस्थाओं से निम्न निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं—

(a) प्रेसीडियम का कार्यकाल, सर्वोच्च सोवियत के कार्यकाल की भाँति 5 वर्ष ही है।

(b) यदि युद्ध अथवा अन्य किसी प्रकार की आपात-स्थिति में सर्वोच्च सोवियत के कार्यकाल को बढ़ा दिया जाता है, जैसाकि द्वितीय महायुद्ध के समय किया गया था, तो प्रेसीडियम का कार्यकाल भी स्वतः ही बढ़ जाता है। उदाहरणार्थ सन् 1938 में प्रेसीडियम ने 1946 तक कार्य किया था।

(c) सर्वोच्च सोवियत के नव निर्वाच[illegible] नव[illegible]

प्रेसीडियम केवल दो माह तक ही अपने अधिक[illegible]

(iv) दोनो सदनो के अधिवेशन एक साथ शुरू होते है और एक साथ समाप्त होते है। सोवियत सघ की जातियो की सोवियत अमरीकी सीनेट या भारतीय राज्य सभा की भाति एक स्थायी सदन नही।

(v) सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनों के सयुक्त अधिवेशनो मे सघ सोवियत और जातियो की सोवियत के अध्यक्ष बारी बारी से अध्यक्षता करते है। सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के प्रेसीडियम, मत्रि परिषद और न्यायाधीशो का निर्वाचन तथा प्राक्यूरेटर जनरल की नियुक्ति आदि सर्वोच्च सोवियत के तीनो सदनो के सयुक्त अधिवेशनो मे ही की जाती है।

(vi) सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनो के अधिकार समान है। कोई भी विधेयक, साधारण या वित्तीय दोनो मे से किसी एक मे प्रस्तुत किया जा सकता है। कोई विधेयक तभी कानून का रूप धारण करता है जब उसे प्रत्येक सदन द्वारा उसके सदस्यो की कुल सख्या के बहुमत से स्वीकार कर लिया जाता है।

(vii) सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनो मे यदि किसी विधेयक या अन्य महत्त्वपूर्ण विषय पर मतभेद उत्पन्न हो जाता है तो उनका निराकरण करने के लिए दोनो सदनो का एक पच आयोग गठित किया जाता है। इस पच आयोग (Conciliation Commission) का गठन बराबरी के आधार पर किया जाता है अर्थात् दोनो सदनो से बराबर सदस्य लिये जाते है। यदि पच आयोग दोनो सदनो के मतभेदो को दूर करने मे असफल रहता है तो दोनो सदनो के सयुक्त अधिवेशन मे उस विषय पर पुन विचार किया जाता है। यदि दोनो सदनो मे सहमति नही हो पाती तो उस विषय को सर्वोच्च सोवियत के अगले अधिवेशन के लिए स्थगित कर दिया जाता है अथवा सर्वोच्च सोवियत उसे राष्ट्र व्यापी मतदान (जनमत सग्रह) के लिए प्रस्तुत कर सकती है।

## आयोग (समिति) व्यवस्था
## (Commission [Committee] System)

स्वतन्त्र विश्व के देशो की व्यवस्थापिकाओ की भाति सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत भी अपने विधायी कार्यों को सम्पन्न करने के लिए अनेक प्रकार के आयोगो (Commissions) का प्रयोग करती है। सोवियत सघ मे समितियो को ही आयोगो की सज्ञा दी जाती है। सर्वोच्च सोवियत का प्रत्येक सदन अधिवेशन के आरम्भ मे स्थायी और अस्थायी आयोगो का निर्वाचन करता है। स्थायी आयोग सर्वोच्च सोवियत के कार्यकाल तक काम करते है। इन आयोगो की गतिविधियां खुली नही होती। इनकी शक्तियां अत्यधिक व्यापक होती है। ये किन्ही दस्तावेजों को मगवा सकते है, ये किसी मत्रालय, मन्त्री अथवा विशेषज्ञ से सहयोग मांग

के सुझाव पर अथवा किसी एक सदन के कम से कम एक-तिहाई सदस्यों के सुझाव पर उसके असाधारण अधिवेशनों का आयोजन कर सकती है।

(ii) प्रेसीडियम अपनी पहल पर सर्वोच्च सोवियत में कानूनों के प्रस्तावों को प्रस्तुत कर सकती है।

(iii) प्रेसीडियम अपनी पहल पर विधेयकों और राज्य के अन्य महत्वपूर्ण मामलों को राष्ट्रव्यापी विचार-विमर्श के लिए प्रस्तुत कर सकती है।

(iv) सोवियत संघ के कानून और सर्वोच्च सोवियत के निर्णय तथा अन्य कानून प्रेसीडियम के अध्यक्ष और सचिव के हस्ताक्षर हो जाने पर ही संघीय गणराज्यों की भाषा में प्रकाशित होते हैं तथा सारे देश में लागू होते हैं। परन्तु प्रेसीडियम के अध्यक्ष के पास कोई निषेधाधिकार (Veto) नहीं जैसाकि सिद्धान्तत ब्रिटिश सम्राट के पास है।

(v) प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अन्तराल में, आवश्यक होने पर, सोवियत संघ के वर्तमान कानूनों में संशोधन कर सकती है। इस प्रकार के संशोधनों पर बाद में सर्वोच्च सोवियत की पुष्टि की आवश्यकता होती है जो सदा प्राप्त हो जाती है।

(vi) प्रेसीडियम की विधान के क्षेत्र में सबसे महत्वपूर्ण शक्ति आज्ञप्तियाँ को जारी करने और निर्णय लेने की शक्ति है। प्रेसीडियम को लघु व्यवस्थापिका का रूप प्रदान करती है। बाद में इन आज्ञप्तियों पर सर्वोच्च सोवियत की पुष्टि की आवश्यकता होती है जो प्राप्त हो जाती है। अतः प्रेसीडियम ही सर्वोच्च सोवियत की विधायी शक्तियों का प्रयोग करती है। इसके मुख्य कारण निम्न हैं—

(a) प्रेसीडियम निरन्तर कार्य करने वाली निकाय है जबकि सर्वोच्च सोवियत के वर्ष में अत्यधिक अल्पकाल के (7 से 10 दिन तक) दो अधिवेशन होते है। इतने अल्प समय में वह अच्छी से अच्छी स्थिति में प्रेसीडियम द्वारा किये गये कार्यों की केवल पुष्टि कर सकती है। विषयों पर विस्तृत विचार विमर्श या वाद-विवाद के लिए उसके पास न समय होता है और न ऐसा किया जाता है।

(b) यद्यपि सर्वोच्च सोवियत प्रेसीडियम द्वारा जारी की गई विज्ञप्तियों को रद्द कर सकती है तथा उनमें संशोधन कर सकती है परन्तु ऐसा कभी होता नहीं। वस्तुत सोवियत संघ के संवैधानिक इतिहास में ऐसा कोई उदाहरण नहीं मिलता जब सर्वोच्च सोवियत ने प्रेसीडियम द्वारा जारी की गई विज्ञप्ति को अस्वीकार या रद्द किया हो।

(c) प्रेसीडियम द्वारा जारी की गई विज्ञप्तियां तत्काल लागू हो जाती हैं और बाद में उनकी पुष्टि होती रहती है। विज्ञप्तियों का प्रभाव सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानूनों की भांति ही होता है।

(d) प्रेसीडियम की विज्ञप्तियों का क्षेत्र अत्यधिक व्यापक है। प्रेसीडियम

करों का अधिकार है। सार्वजनिक संगठन भी अपने अखिल संघीय निकायों के माध्यम से कानूनों का सूत्रपात कर सकते हैं।

2 विधेयकों पर वाद विवाद (Debates on Bills)—अनुच्छेद 114 के अनुसार "सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के समक्ष जिन विधेयकों के प्रस्ताव प्रस्तुत किये जाते हैं दोनों सदन उन पर पृथक्-पृथक् रूप से अथवा संयुक्त बैठकों में वाद विवाद करते हैं। आवश्यक होने पर किसी विधेयक अथवा अन्य विषय को प्राथमिक अथवा अतिरिक्त विचार के लिए एक या अधिक आयोगों में भेजा जा सकता है। आयोग विधेयक पर बारीकी से विचार विमर्श करता है और सदन को अपनी रिपोर्ट अर्थात् सुझाव पेश करता है। सदन विधेयक पर पुनः वाद विवाद करता है परन्तु कोई विधेयक तभी कानून का रूप धारण कर सकता है जब सर्वोच्च सोवियत का प्रत्येक सदन उसे अपने सदस्यों की कुल संख्या के बहुमत से स्वीकार कर लेता है।

3 राष्ट्रव्यापी विचार-विमर्श (Nation-wide Discussion)—विधायी प्रक्रिया की यह एक अद्वितीय विशेषता है। यह किसी विधेयक या अन्य विषय पर जनमत संग्रह करा सकती है। परन्तु संविधान सोवियत जनता को अपनी पहलकदमी पर जनमत संग्रह का अधिकार नहीं देता। अनुच्छेद 114 के अनुसार "सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत अथवा उसके प्रेसीडियम की पहलकदमी पर अथवा किसी संघ गणराज्य की माग पर विधेयकों और राज्य के अन्य बहुत महत्त्वपूर्ण मामलों को राष्ट्रव्यापी विचार विमर्श के लिए प्रस्तुत किया जा सकता है। उदाहरणत सन् 1956 के स्टेट पेंशन विधेयक पर, सन् 1958 के सार्वजनिक शिक्षा विधेयक पर, संसद सदस्यों को वापस बुलाने की पद्धति पर काम के घण्टे कम करने तथा पंच वर्षीय योजनाओं पर व्यापक राष्ट्रीय विचार विमर्श को बढ़ावा दिया गया था और जनता द्वारा दिये गये सुझावों को स्वीकार भी किया गया था। यह तथ्य स्पष्ट करता है कि सोवियत संघ में विधान निर्माण की प्रक्रिया में, विशेषकर सार्वजनिक महत्त्व के विषयों पर, सोवियत जनता को सक्रिय रूप में सम्बद्ध किया जाता है।

4 पंच आयोग (Conciliation Commission)—सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत में जब कभी किसी विधेयक या अन्य महत्त्वपूर्ण विषय पर गतिरोध उत्पन्न हो जाता है तो उसका निवारण करने के लिए दोनों सदनों के एक पंच आयोग को गठित किया जाता है। इस पंच आयोग का गठन बराबरी के आधार पर किया जाता है अर्थात् पंच आयोग के लिए दोनों सदनों से बराबर-बराबर सदस्य लिये जाते हैं। यदि पंच आयोग भी गतिरोध को दूर करने में असफल रहता है तो दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में उस विषय पर पुनः विचार विमर्श किया जाता है। यदि फिर भी गतिरोध बना रहता है और दोनों सदनों में कोई सहमति नहीं

(vi) वह विदेशी सम्बन्धों के सम्बन्ध में अनेक शक्तियों का प्रयोग करती है। वह दूसरे देशों में और अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में सोवियत संघ के राजनयिक प्रतिनिधियों को नियुक्त करती है तथा उन्हें वापस बुलाती है। वह सोवियत संघ में प्रत्यायित (accredited) विदेशी राज्यों के राजनयिक प्रतिनिधियों के परिचय-पत्रों और वापसी पत्रों को स्वीकार करती है। वह सोवियत संघ की अन्तर्राष्ट्रीय संधियों का अनुसमर्थन करती है तथा उन्हें समाप्त करती है।

(vii) वह अनेक प्रकार की पदवियों एवं उपाधियों की स्थापना करती है तथा उनका वितरण करती है। वह सैनिक एवं राजनयिक पदवियों एवं अन्य विशेष उपाधियों की स्थापना करती है तथा उन्हें प्रदान करती है। वह सोवियत संघ के आर्डर एवं तमगे तथा सम्मानप्रद उपाधियाँ स्थापित करती है तथा उन्हें प्रदान करती है। 'श्रमिक वीर" (Hero of Labour) और 'वीर माता" (Heroine Mother) की उपाधियाँ सोवियत संघ की अत्यधिक महत्वपूर्ण उपाधियाँ हैं। संक्षेप में 'प्रेसीडियम के पास सोवियत नागरिकों को नैतिक प्रेरणा देने की अपार शक्ति है।"

(viii) वह अनेक प्रकार के अन्य प्रशासनिक कार्यों को भी करती है। उदाहरणार्थ वह प्रशासनिक अभिकरणों की स्थापना करती है तथा उनके क्षेत्राधिकार को निश्चित करती है, वह सोवियत संघ के शिष्ट-मण्डलों, संसदीय प्रतिनिधि मण्डलों आदि को विदेशों में भेजती है तथा उनके प्रतिवेदनों पर विचार करती है तथा उन्हें सम्बन्धित मन्त्रालयों को प्रेषित करती है, वह जनता की कठिनाइयों शिकायतों या प्रशासन की त्रुटियों सम्बन्धी पत्रों पर विचार करती है तथा उन्हें दूर करने का प्रयास करती है। संक्षेप में, जैसा कि हरमन फाइनर ने कहा है 'वह सर्वोच्च सोवियत का सतत विकल्प भी है और मन्त्रि परिषद से उच्च स्तरीय कार्यपालिका भी। वह मन्त्रिपरिषद की गतिविधियों का ऐसा निरीक्षक है जिसे मन्त्रि परिषद को अनुशासन में और ठीक मार्ग पर रखने की शक्ति प्राप्त है। उसे मन्त्रि परिषद के निर्णयों और आज्ञाओं को रद्द करने तथा मन्त्रियों को पदच्युत करने की शक्ति भी प्राप्त है।

3 न्यायिक शक्तियाँ (Judicial Powers)—प्रेसीडियम न्यायपालिका सम्बन्धी ऐसी शक्तियों का उपयोग करती है जिनका भारतीय और अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय उपयोग करते हैं उसकी न्यायपालिका सम्बन्धी मुख्य शक्तियाँ निम्न हैं—

(i) वह सोवियत संघ के कानूनों की व्याख्या करती है। इस शक्ति के अन्तर्गत वह कानूनों के उद्देश्यों, उत्तरदायित्वों एवं उन्हें लागू करने की पद्धतियों की व्याख्या करती है।

(ii) वह सोवियत संघ के संविधान के परिपालन एवं सोवियत संघ के संविधान तथा कानूनों के साथ संघ गणराज्यों के संविधानों एवं कानूनों की समानु-

# 6

# प्रेसीडियम
## (The Presidium)

"वैधानिक और वास्तविक दोनों रूपों मे प्रेसीडियम सोवियत संघ की सतत सरकार है।" —हरमन फाइनर

"प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत का स्नायु केन्द्र ही नहीं बल्कि वास्तव मे सोवियत संघ मे सर्वोच्च शासकीय यन्त्र भी है।" —डी बर्न्ली

सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम सोवियत संघ की शासन व्यवस्था की एक अद्वितीय विशेषता है। यह उसका रोचक नवीनता है। विश्व के अन्य किसी प्रजातान्त्रिक देश म इस प्रकार की अथवा इसके समानान्तर कोई संस्था नही पायी जाती।

प्रेसीडियम का स्वरूप बहुल है एकल नहीं। वस्तुत सोवियत संविधान कार्यपालिका के एकल स्वरूप को स्वीकार ही नही करता। स्तालिन इसे बहुल या सामूहिक अध्यक्ष की संज्ञा देता था। इसके सदस्यो की स्थिति, स्विटजरलैंड की बहुल कार्यपालिका के सदस्यो की भाति समान है। संवैधानिक दृष्टि से प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत की एक स्थायी समिति है परन्तु व्यवहार म वह उसकी सारी शक्तियो का प्रयोग करती है। सोवियत संघ की शासन व्यवस्था म यह एक ऐसी संस्था है जो शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त को स्वीकार नही करती। यह विधायी, कार्यपालिका और न्यायपालिका सम्बन्धी तीनो प्रकार की शक्तियों का प्रयोग करती है।

रचना (Composition)—अभिनव संविधान के अनुच्छेद 119 और 120 म प्रेसीडियम की रचना सम्बन्धी व्यवस्थाओ का वर्णन किया गया है। अनुच्छेद 119 के अनुसार "सर्वोच्च सोवियत अपने दोनो सदनो के संयुक्त अधिवेशन म प्रेसीडियम का निर्वाचन करेगी।" अनुच्छेद 120 के अनुसार "प्रेसीडियम का निर्वाचन सर्वोच्च सोवियत के सदस्यो म से किया जायगा।"

अपने सभी कार्यों के लिए उसके प्रति उत्तरदायी है परन्तु व्यवहार में वह उसके सभी कार्यों को निष्पादित करती है। जैसाकि **हरमन फाइनर** ने लिखा है कि 'प्रेसीडियम सम्था की दृष्टि में सर्वोच्च सोवियत का सूक्ष्म रूप है परन्तु वास्तविक रूप से प्रदत्त की गयी शक्तियों की दृष्टि से वह उसका महान और अंतरिम रूप है।'' **ओंग और जिंक** ने भी लिखा है कि उसने ''सरकार के कार्यों के संचालन में अपनी जननी से अधिक भाग लिया है।''

शक्ति-पृथक्करण के जिस सिद्धान्त को विश्व के अन्य प्रजातान्त्रिक संविधानों में न्यूनाधिक स्थान दिया गया है सोवियत संघ के संविधान में उसे कोई मान्यता नहीं दी गयी। *सर्वोच्च सोवियत के प्रेसीडियम की विविध और व्यापक शक्तियां* उस सिद्धान्त की स्पष्ट उल्लंघना हैं। सर्वोच्च सोवियत के निर्वाचनों की तिथियां घोषित करने, सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों को आयोजित करने, सोवियत संघ के राजनयिकों को नियुक्त व पदच्युत करने सोवियत संघ की पदवियों और उपाधियों की स्थापना करने तथा उन्हें प्रदान करने, सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अन्तराल में मन्त्रि परिषद के मन्त्रियों का नियुक्त व पदच्युत करने आदि की उसकी शक्तियाँ ब्रिटिश सम्राट व भारतीय राष्ट्रपति की शक्तियों की याद दिलाती हैं, अन्तर्राष्ट्रीय सन्धियों और समझौतों को करने एवं पुष्ट करने तथा युद्ध की घोषणा करने आदि की उसकी शक्तियां अमरीकी राष्ट्रपति और कांग्रेस की शक्तियों का याद दिलाती हैं, सोवियत संघ के संविधान और *नागरिक अधिकारों की रक्षा करने कानूनों की व्याख्या करने तथा मन्त्रि परिषद* के आदेशों और निर्णयों आदि को, यदि वे सोवियत संघ के संविधान और कानून के अनुरूप नहीं रहे अर्थात अवैध घोषित करने की उसकी शक्तियां अमरीका और भारतीय सर्वोच्च न्यायालयों की न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति की याद दिलाती है। प्रेसीडियम की इन तथा अन्य सब शक्तियों के कारण ही उसे ''लघु विधान मण्डल', श्रेष्ठ मन्त्रिमण्डल संविधान और संघ के कानूनों के संरक्षक और अभिरक्षक'' की संज्ञा दी जाती है।

प्रेसीडियम की श्रेष्ठ स्थिति के बावजूद वह सर्वोच्च सोवियत की भांति, *साम्यवादी दल की सेविका है। साम्यवादी दल की नीतियां और निर्णयों को* लागू करने के लिए व दोनों (सर्वोच्च सोवियत और प्रेसीडियम) केवल सरकारी यन्त्र हैं। दोनों साम्यवादी दल की उत्पत्ति है। दोनों की स्थिति बंधुआ कर्मियों जैसी है। इसका मूल कारण है कि दल, सर्वोच्च सोवियत और प्रेसीडियम की सदस्यता परस्पर-व्यापी (Overlaps) है। वाल्टर कोलास ने ठीक लिखा है कि ''प्रेसीडियम केवल एक नायकीय अंग है, एक प्रेषण (संचारण) घेरा है जिसके माध्यम से साम्यवादी दल का धर्माधिकारी वर्ग देश का शासन चलाता है।

अध्यक्ष—प्रेसीडियम के अध्यक्ष का कुछ लेखक सोवियत संघ के राष्ट्रपति की संज्ञा देते हैं। परन्तु उसे इस संज्ञा से सम्बोधित करना सही नहीं। प्रथम, सोवियत संविधान किसी राष्ट्रपति पद की रचना नहीं करता। दूसरे संविधान प्रेसीडियम के अध्यक्ष के लिए अमरीकी राष्ट्रपति की भांति जनता द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन की अथवा भारतीय राष्ट्रपति की भांति अप्रत्यक्ष निर्वाचन की कोई व्यवस्था नहीं करता। तीसरे, संविधान प्रेसीडियम के अध्यक्ष को कोई श्रेष्ठ स्थिति अथवा विशिष्ट शक्तियों से विभूषित नहीं करता। निस्सन्देह प्रेसीडियम का अध्यक्ष अन्य देशों के राज्याध्यक्षों की भांति राज्य के कुछ औपचारिक कार्यों को निष्पादित करता है अर्थात् वह दूसरे देशों में सोवियत संघ के राजनयिक प्रतिनिधियों को नियुक्त व पदच्युत करता है एवं सोवियत संघ में प्रत्यायित (accredited) किये गये दूसरे देशों के राजनयिक प्रतिनिधियों के परिचय पत्रों एवं वापसी-पत्रों को स्वीकार करता है वह प्रेसीडियम की बैठकों को आयोजित करता है तथा उनकी अध्यक्षता करता है वह सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानूनों पर हस्ताक्षर करता है, वह अन्य देशों के राज्याध्यक्षों का स्वागत करता है तथा उनके साथ समानता के आधार पर व्यवहार अथवा बातचीत करता है। परन्तु प्रेसीडियम के अध्यक्ष के ये सब कार्य औपचारिक मात्र हैं और उसकी अनुपस्थिति में इन सब कार्यों को प्रथम उपाध्यक्ष अथवा प्रेसीडियम के किसी अन्य सदस्य द्वारा निष्पादित किया जा सकता है और सोवियत संघ में ऐसा प्राय होता रहा है। इस तरह प्रेसीडियम के सभी सदस्यों की स्थिति स्विस, संघीय परिषद् के सदस्यों की भांति समान है।

शक्तियां (Powers)—सिद्धान्ततः अनुच्छेद 119 के अनुसार, प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत की एक स्थायी निकाय है। वह अपने कार्यों के लिए उसके प्रति उत्तरदायी है। वह संविधान द्वारा निर्धारित सीमाओं के भीतर सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के बीच सोवियत संघ की राज्य सत्ता के उच्चतम निकाय के कार्यों को निष्पादित करती है।" परन्तु व्यवहार में प्रेसीडियम की शक्तियां विविध, अत्यधिक व्यापक, प्रभावशाली और वास्तविक हैं। सोवियत संघ की शासन व्यवस्था का कोई ऐसा विधायी कार्यपालिका या न्यायिक काम नहीं जिस पर इसकी शक्तियां व्याप्त न हों।

प्रेसीडियम की विविध एवं व्यापक शक्तियों को मुख्यतः निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है।

1 विधायी शक्तियां (Legislative Powers)—प्रेसीडियम की विधायी शक्तियां मुख्यतः निम्न हैं—

(1) प्रेसीडियम वर्ष में दो बार सर्वोच्च सोवियत के साधारण अधिवेशनों का आयोजन करती है और अपनी इच्छानुसार अथवा किसी एक संघ गणराज्य

# 7

# सोवियत संघ की मन्त्रि परिषद्

## (The Council of Ministers of the USSR)

परिचय (Introduction)—सोवियत सघ की मन्त्रि परिषद का प्रारम्भिक नाम काउन्सल ऑफ पीपुल्स कमिसार्स (Council of People's Commissars) अर्थात जन कमिसार परिषद था। सन् 1946 म इसका नाम बदल कर सोवियत सघ की मन्त्रि परिषद् कर दिया गया था। तब से इसका नाम यही है। सोवियत सघ की कार्यपालिका शक्ति इसी मे निहित है। अनुच्छेद 128 के अनुसार यह सोवियत सघ की "सरकार" है यह "राज्य सत्ता की उच्चतम कार्यपालिका और प्रशासनिक निकाय है।"

सोवियत सघ मे सोवियतो की भाति कार्यपालिका और प्रशासनिक अगों को भी श्रेणीबद्ध तरीके से सगठित किया गया है। सबसे शीर्षस्थ स्तर पर सोवियत सघ की मन्त्रि परिषद है। इसका अधिकार क्षेत्र सोवियत सघ का सम्पूर्ण भूखण्ड है। इसके नीचे के स्तर पर सघ गणराज्यो और स्वायत्त गणराज्यो की मन्त्रिपरिषदें है फिर मत्रालय, राजकीय समितिया और विभाग है फिर स्थानीय सोवियतो अर्थात् क्षेत्रीय, प्रादेशीय, स्वायत्त प्रदेशो, स्वायत्त क्षेत्रो, जिला नगरो, नगर जिलो, बस्तियो और ग्रामीण समुदायो की सोवियतो की कार्यकारी समितियाँ (कार्यकारिणिया) है फिर उनके विभाग और कार्यालय तथा राजकीय प्रतिष्ठानो, सस्थाओ एव सगठनो के प्रबन्ध मण्डल है। ये सब निकाय एक ही प्रणाली के अग है तथा एक समान सामाजिक राजनीतिक एव सगठनात्मक सिद्धान्तो पर आधारित है।

लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण का सिद्धान्त, जो वस्तुत सारे सोवियत राज्य का ही सगठनात्मक सिद्धान्त है, प्रशासन के क्षेत्र में भी अभिव्यक्त होता है। प्रथम, जन प्रतिनिधियो की सोवियतें ही प्रशासन के प्रमुख निकायो का गठन करती है। दूसरे, राजकीय प्रशासन के स्थानीय निकायो पर दोहरा नियन्त्रण है। एक ओर प्रत्येक निकाय उसे गठित करने वाली सोवियत के अधीन है और दूसरी ओर वह

ने इस शक्ति के अन्तर्गत सघ की इकाइयो की सीमाओ मे उनकी इच्छाओ से परिवतन किया है, नवीन गणराज्यो को सोवियत सघ मे प्रवेश दिया है, नवीन मन्त्रालयो की स्थापना की है, सर्वोच्च सोवियत के सदस्या की न्यूनतम आयु को 18 वष से बढाकर 23 वष किया है, काय करने के घण्टो को बढाया है, तथा युद्ध काल म सर्वोच्च सोवियत के कायकाल म वृद्धि की है।

(vii) प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनो के स्थायी आयोगो के कार्यों को समन्वित (Coordinate) करती है, उसके लिए दस्तावेजो को तैयार करती है तथा सदस्यो को आवश्यक सूचनायें देती है तथा विषयो या विधेयको पर विचार-विमर्श की व्यवस्था करती है, आदि।

2 कायपालिका शक्तियां (Executive Powers)—प्रेसीडियम कायपालिका सम्बन्धी ऐसे कार्यों को निष्पादित करती है जिन्हे भारतीय राष्ट्रपति अथवा ब्रिटिश साम्राज्ञी निष्पादित करते है। प्रेसीडियम के कायपालिका सम्बन्धी मुख्य काय निम्न है—

(i) वह सर्वोच्च सोवियत के चुनाव की तिथि निर्धारित करती है, उसके साधारण और असाधारण अधिवेशनो का आयोजन करती है।

(ii) वह सघ गणराज्यो की सीमाओ मे परिवतन का अनुमोदन करती है।

(iii) सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनो के अन्तराल म सोवियत सघ की मन्त्रिपरिषद् प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी होती है। वह उसकी सिफारिश पर सोवियत सघ के मन्त्रालयो एव राजकीय समितियो का गठन एव भग कर सकती है। वह मन्त्रिपरिषद् के अध्यक्ष की सिफारिश पर मन्त्रियो को नियुक्त व पदच्युत कर सकती है।

(iv) वह प्रतिरक्षा सम्बन्धी अनेक शक्तियो का प्रयोग करती है। उदाहरणत वह प्रतिरक्षा का गठन करती है, उसकी सरचना का अनुमोदन करती है, सशस्त्र सेनाओ की सर्वोच्च कमान को नियुक्त एव पदच्युत करती है। वह प्रतिरक्षा के हितो म किन्ही विशेष क्षेत्रो या पूरे देश म मार्शल ला की घोषणा कर सकती है जैसाकि हिटलर के आक्रमण के समय इसने किया था। वह आम या आशिक लामबन्दी का आदेश दे सकती है।

(v) वह युद्ध सम्बन्धी अनेक शक्तियो का प्रयोग करती है। उदाहरणत सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनो के अन्तराल म आक्रमण की स्थिति उत्पन्न होने पर या आक्रमण के विरुद्ध पारस्परिक प्रतिरक्षा म सम्बन्धित अन्तर्राष्ट्रीय सधि के दायित्वो को पूरा करने की आवश्यकता उत्पन्न होने पर युद्ध की घोषणा कर सकती है। उदाहरणत द्वितीय महायुद्ध म इसने जमनी के विरुद्ध युद्ध की घोषणा की थी।

है कि 'सोवियत मघ की मन्त्रि परिषद सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी और जिम्मेदार होगी तथा सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनो के बीच सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी होगी।'' इस अनुच्छेद की शब्दावली से ऐसा प्रतीत होता है कि सोवियत सघ को मन्त्रिपरिषद सर्वोच्च सोवियत के विश्वास पर जीवित रहती है। परन्तु सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के इतिहास मे ऐसा कोई उदाहरण नही जब उसने सोवियत सघ की मन्त्रिपरिषद को अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा समय से पूर्व पदच्युत किया हो। वस्तुत सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत म एक ही दल की प्रधानता और विपक्ष के अनुपस्थित होने के कारण ऐसा कभी सम्भव ही नही हो सकता।[1]

अनुच्छेद 129 के अनुसार 'सोवियत सघ की मन्त्रिपरिषद सोवियत सघ की नव निर्वाचित सर्वोच्च सोवियत के प्रथम अधिवेशन म ही अपना त्यागपत्र पेश करेगी।'' इस अनुच्छेद की शब्दावली से स्पष्ट है कि सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत सोवियत सघ की मन्त्रिपरिषद के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित नही कर सकती और यदि वह उसके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर भी दे तो सरकार को त्यागपत्र देने की कोई आवश्यकता नही क्योकि सवैधानिक व्यवस्था के अनुसार उसे केवल नव-निर्वाचित सर्वोच्च सोवियत के प्रथम अधिवेशन मे ही अपना त्यागपत्र देना होता है। पहली मन्त्रिपरिषद के त्यागपत्र पर ही नव निर्वाचित सर्वोच्च सोवियत सोवियत सघ की मन्त्रिपरिषद के अध्यक्ष को नियुक्त करती है और उसके प्रस्तावो पर ही नयी मन्त्रिपरिषद का गठन करती है। इस तरह सोवियत सघ की मन्त्रिपरिषद का कार्यकाल सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत और उसके प्रेसीडियम के कार्यकाल की भाति पाच वर्ष ही है।

**अध्यक्ष अथवा प्रधानमन्त्री (Chairman or Prime Minister)**—सोवियत सघ की मन्त्रिपरिषद का एक अध्यक्ष होता है जिसे प्रधानमन्त्री कहते है। परन्तु उसकी भूमिका और महत्त्व ब्रिटिश अथवा भारतीय प्रधानमन्त्री के समान नही होता। वह न तो ससदीय पार्टी का नेता होता है और न तो मन्त्रिमण्डल म उसकी स्थिति केन्द्रीय होती है। वह न तो मन्त्रिमण्डल का निर्माता होता है और न उसका पालन करता एव सहार करता होता है। सोवियत मन्त्रिपरिषद का जीवन और मृत्यु उसके (प्रधानमन्त्री के) अस्तित्व, मृत्यु या त्यागपत्र पर निर्भर नही करती। सोवियत प्रधानमन्त्री मन्त्रिपरिषद की बैठको की अध्यक्षता करता है परन्तु वह अपनी पसन्द के मन्त्रिपरिषद का निर्माण नही कर सकता। सोवियत सघ मे, कम से कम सिद्धान्तत मन्त्रिपरिषद का गठन सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा होता है और व्यवहार म उसका गठन सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी की आला कमाण्ड (उच्च सत्ता) द्वारा होता है। कम्युनिस्ट पार्टी की आला कमाण्ड जिन व्यक्तियो के नामो की सूची सर्वोच्च सोवियत के समक्ष प्रस्तुत करती है सर्वोच्च सोवियत औपचारिक रूप से उसका निर्वाचन कर देती है। ब्रिटेन और भारत की ससदीय शासन प्रणालियो म मन्त्रिमण्डल का निर्माण प्रधानमन्त्री के

रूपता (Conformity) को सुनिश्चित करती है। उसकी यह शक्ति ही उसे सोवियत संघ के संविधान का संरक्षक और नागरिक अधिकारों का अभिरक्षक बनाती है। वह सब गणराज्यों के संविधानों और कानूनों की देखरेख करती है और यदि वे सोवियत संघ के संविधान और कानून के विपरीत हैं तो वह उन्हें रद्द कर सकती है। वह मंत्रि परिषद के उन निर्णयों और अध्यादेशों को भी रद्द कर सकती है जो संघीय कानून के अनुरूप नहीं। इस तरह प्रेसीडियम न्यायपालिका के निर्णयों पर विचार करती है और उन पर निर्णयों की घोषणा करती है। संक्षेप में अमरीकी और भारतीय सर्वोच्च न्यायालय न्यायिक पुनरावलोकन की जिस शक्ति का प्रयोग करते हैं सोवियत संघ में उस शक्ति का प्रयोग प्रेसीडियम करती है।

(iii) वह सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अन्तराल में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को नियुक्त एवं पदच्युत कर सकती है।

(iv) वह सैनिक ट्रिब्यूनलों के न्यायाधीशों का 5 वर्ष के लिए निर्वाचन कर सकती है।

(v) वह क्षमादान सम्बन्धी अखिल संघीय कानूनों को जारी कर सकती है तथा क्षमादान के अधिकार का प्रयोग कर सकती है। उसने सन् 1938, 1945 और 1957 में अपने सर्वक्षमा के अधिकार का प्रयोग किया था।

4 मिश्रित शक्तियाँ (Miscellaneous Powers)—प्रेसीडियम की कुछ अन्य शक्तियाँ निम्न प्रकार से हैं—

(i) वह सोवियत संघ की नागरिकता प्रदान करता है, उसके परित्याग अथवा उससे वंचित किये जाने सम्बन्धी मामलों का निर्णय करती है तथा शरण सम्बन्धी मामलों को निश्चित करती है।

(ii) वह सोवियत संघ के संविधान और कानूनों द्वारा प्रदान किये गये अधिकारों का प्रयोग करती है।

(iii) सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अन्तराल में उसकी स्वीकृति के बिना सर्वोच्च सोवियत के किसी सदस्य पर कोई मुकदमा नहीं चलाया जा सकता, उसे गिरफ्तार नहीं किया जा सकता और न ही उसे न्यायालय द्वारा दण्डित किया जा सकता है।

(iv) सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अन्तराल में महासमाहर्ता (प्रोक्यूरेटर जनरल) उसके प्रति ही उत्तरदायी होता है।

(v) प्रेसीडियम नागरिकों के उन पत्रों पर विचार करती है जिनमें राजकीय निकायों और सार्वजनिक संगठनों के कार्यों में सुधार लाने हेतु प्रस्ताव पेश किये जाते हैं अथवा उनके काम की खामियों की आलोचना की जाती है।

मूल्यांकन (Evaluation)—प्रेसीडियम की शक्तियों के उपर्युक्त वर्णन से स्पष्ट है कि सिद्धान्ततः यह सर्वोच्च सोवियत का एक स्थायी निकाय है और वह

सोवियत प्रधानमन्त्री केवल एक स्थिति में सोवियत कम्युनिस्ट पार्टी और सोवियत मन्त्रीय शासन व्यवस्था की "धुरे की कील" बन सकता है और उसकी शक्ति महत्त्व और भूमिका ब्रिटिश या भारतीय प्रधानमन्त्री के समान या उससे भी बढ़ सकती है, जब सोवियत प्रधानमन्त्री का पद और सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी के महासचिव का पद एक ही व्यक्ति के हाथों में केन्द्रित कर दिया जाता है या जोड़ दिया जाता है। सोवियत संसदीय शासन व्यवस्था में ऐसा दो बार हो चुका है। पहले स्तालिन के शासन काल में (1941–53) और फिर ख्रुश्चेव के शासन काल में (1957–64)। ऐसी स्थिति में ही सोवियत प्रधानमन्त्री समस्त सोवियत शासनतन्त्र का सर्वाधिक निर्णायक पदाधिकारी बन सकता है।

उपाध्यक्षगण (Vice Chairmen)—सोवियत संघ की मन्त्रि परिषद के अन्य महत्त्वपूर्ण पदाधिकारी हैं। प्रथम उपाध्यक्षगण और अन्य उपाध्यक्षगण। ये उपाध्यक्षगण प्रायः बिना विभाग के मन्त्री होते हैं। इनका मुख्य काम राष्ट्रीय प्रशासन की भिन्न भिन्न शाखाओं में समन्वय उत्पन्न करना है।

अन्तरंग केबिनेट अथवा सोवियत संघ की मन्त्रिपरिषद का प्रेसीडियम (Inner Cabinet or Presidium of the Council of Ministers of the USSR)—सोवियत संघ की मन्त्रिपरिषद एक विशाल और बाभिनी संस्था है। इतनी बड़ी संस्था के लिए निर्णयों को लेना और नीतियों को निर्धारित करना कठिन होता है। यह भी ज्ञात नहीं कि क्या सोवियत संघ की मन्त्रिपरिषद की पूर्ण बैठकें कभी होती हैं या कि नहीं होती। यदि इसके पूर्ण अधिवेशन कभी होते भी हैं तो वे केवल औपचारिक ही हो सकते हैं। सम्भवतः यही कारण है कि सोवियत संविधान अनुच्छेद 132 में सोवियत संघ की मन्त्रिपरिषद के एक प्रेसीडियम की व्यवस्था करता है। इसे ही अन्तरंग केबिनेट कहा जाता है। सोवियत संघ की मन्त्रि परिषद का अध्यक्ष प्रथम उपाध्यक्षगण और अन्य उपाध्यक्षगण इस अन्तरंग केबिनेट के सदस्य होते हैं यद्यपि यह ज्ञात नहीं कि इस अन्तरंग केबिनेट में राजकीय समितियों के अध्यक्षों को शामिल किया जाता है अथवा नहीं। सम्भावना इसी बात की है कि उन्हें प्रायः शामिल किया जाता है। अन्तरंग केबिनेट की बैठकें प्रायः नियमित रूप से होती हैं। अन्तरंग केबिनेट अर्थतन्त्र के निर्देशन से सम्बन्धित प्रश्नों और राजकीय प्रशासन के अन्य विषयों से निबटन के लिए सोवियत संघ की मन्त्रिपरिषद के स्थायी निकाय के रूप में कार्य करती है। अन्तरंग केबिनेट ही निर्णय लेती है और नीतियों को निर्धारित करती है।

मन्त्रालय एवं उनके अधिकार क्षेत्र (Ministreis and their Jurisdiction)—सोवियत संविधान की एक असाधारण विशेषता यह है कि वह अनुच्छेद 135 में सोवियत संघ के सभी मन्त्रालयों को दो वर्गों में बाटता है—(1) अखिल-

## समीक्षा प्रश्न

1 सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम के संगठन, शक्तियों एवं कार्यों का वर्णन कीजिए।

2 "प्रेसीडियम संख्या की दृष्टि से सर्वोच्च सोवियत का सूक्ष्म रूप है, परन्तु वास्तविक रूप से प्रदत्त की गयी शक्तियों की दृष्टि से वह उसका महान और अन्तरिम रूप है।" (हरमन फाइनर) समझाइए।

3 सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम सिद्धान्त एवं क्रियान्वयन में सामूहिक अध्यक्षात्मक प्रणाली है।" विवेचना कीजिए।

4 सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत और उसकी प्रेसीडियम के सम्बन्धों को इंगित कीजिए।

5 सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम की विविध एवं व्यापक शक्तियाँ शक्ति-पृथक्करण के सिद्धान्त का स्पष्ट उल्लंघन है। समझाइये।

6 सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम उन सब शक्तियों का उपयोग करती है जिनका उपयोग ब्रिटिश सम्राट, अमरीकी राष्ट्रपति और अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय करते हैं।' व्याख्या कीजिए।



प्रतीक है। जैसाकि जो एम कार्टर ने कहा है कि 'इस प्रकार संघ गणराज्यों के मन्त्रालय एक प्रकार से केन्द्रीय शासन के अभिकरणों के रूप मे कार्य करते है। वे अमरीकी राज्यों की भांति स्वायत्तशासी सरकारों के रूप मे कार्य नही करते।"

राजकीय नियन्त्रण मन्त्रालय (Ministry of State Control)—अखिल संघीय मन्त्रालयों और संघ गणराज्यीय मन्त्रालयों के अतिरिक्त सोवियत संघ मे एक राजकीय नियन्त्रण मन्त्रालय भी है। यह भी सोवियत संघ की एक अद्वितीय विशेषता है। इसका मुख्य कार्य शासन के सभी अंगों और उनकी गतिविधियों पर नियन्त्रण रखना है। इसका एक अन्य कार्य पार्टी और सरकार मे समन्वय बनाये रखने का प्रयास करना है।

आर्थिक सोवियत (Economic Soviet)—यह भी सोवियत संघ की एक अद्वितीय विशेषता है। इसका मुख्य कार्य देश के आर्थिक और औद्योगिक जीवन का निर्देशन करना है। इस दृष्टि से यह उद्योगों और व्यवसायों पर नियन्त्रण रखता है।

आयोग और समितियां (Commissions and Committess)—सोवियत संघ की मन्त्रि परिषद के कार्यों मे सहायता करने के लिए अनेक प्रकार के आयोगों, परिषदों और समितियों की स्थापना की गयी है। राष्ट्रीय योजना आयोग जिसे गोसप्लान (Gosplan) भी कहते हैं, कला समिति, उच्च शिक्षा समिति, राजकीय बैंक परिषद आदि इसी प्रकार के आयोग परिषद और समितियां है।

परामर्शदात्री मण्डल (Advisory Collegium)—सोवियत संघ के प्रत्येक मन्त्रालय मे एक परामर्शदात्री मण्डल होता है। इसकी नियुक्ति सम्बन्धित मन्त्री द्वारा की जाती है यद्यपि उसकी पुष्टि सोवियत संघ की मन्त्रि परिषद द्वारा होना अनिवार्य है। इसका अध्यक्ष मन्त्री स्वयं होता है। यह एक परामर्शदात्री मण्डल है जो मन्त्री की नीतियों पर विचार विमर्श करता है तथा मन्त्री को परामर्श देता है परन्तु उसका परामर्श मन्त्री पर बाध्यकारी नही होता। यदि मन्त्री उसके परामर्श को स्वीकार नही करता तो वह मन्त्रि परिषद को मन्त्री की नीतियों के विरुद्ध अपील कर सकता है। परामर्शदात्री मण्डल की व्यापक बैठकों का भी आयोजन किया जा सकता है जिसमे अनुभवी तकनीशियनों और अन्य व्यक्तियों को भी निमन्त्रित किया जा सकता है।

## सोवियत संघ की मन्त्रि परिषद की शक्तियां एवं कार्य
## (Powers and Functions of the Council of Ministers of the USSR)

सोवियत संघ की मन्त्रि परिषद की शक्तियां एवं कार्यों का मुख्य वर्णन अनुच्छेद 128, 131 133, 134 और 135 मे किया गया है। अनुच्छेद 128 के अनुसार सोवियत संघ की मन्त्रि परिषद सोवियत संघ की सरकार है, यह

अपने से ऊपर के प्रशासनिक निकाय के अधीन है । स्थानीय निकायों पर दोहरा नियन्त्रण ही सोवियत प्रशासन में जहां केन्द्रीकरण को जन्म देता है वहां यह नौकरशाही केन्द्रीयकरण और स्थानीयतावाद के विरुद्ध गारन्टी भी है।

सोवियत संविधान केवल सोवियत संघ की मंत्रि परिषद का विस्तृत उल्लेख करता है। निम्न स्तरों की मंत्रि परिषदों या कार्यकारिणियों के वर्णन को संघ गणराज्यों और स्वायत्त गणराज्यों के संविधानों एवं कानूनों पर छोड़ दिया गया है। सोवियत संविधान के भाग V के अध्याय 16 के 9 अनुच्छेदों में (अनुच्छेद 128 से लेकर अनुच्छेद 136 तक) सोवियत संघ की मंत्रि-परिषद के गठन, शक्तियों एवं कार्यों का वर्णन किया गया है।

**सोवियत संघ की मन्त्रि परिषद का गठन (Formation of the Council of Ministers of the USSR)**—अनुच्छेद 129 के अनुसार सोवियत संघ की मंत्रि-परिषद का गठन सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों द्वारा अर्थात् संघ सोवियत और जातियों की सोवियत के संयुक्त अधिवेशन में किया जाता है। इस तरह सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत सोवियत संघ की मंत्रि-परिषद् को नियुक्त (appoint) करती है।

सोवियत संघ की मंत्रि परिषद एक अत्यधिक विशाल संस्था है। इसके सदस्यों की संख्या निश्चित नहीं और वह समय-समय पर परिवर्तित होती रहती है क्योंकि इसके अध्यक्ष की सिफारिश पर सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत सोवियत संघ के अन्य निकायों और संगठनों को इसके सदस्यों में शामिल कर सकती है। सामान्यत इसमें निम्न प्रकार के पदाधिकारी शामिल किये जाते हैं —

(i) सोवियत संघ की मंत्रि-परिषद का अध्यक्ष। इसके अध्यक्ष को प्रधान मन्त्री की संज्ञा दी जाती है।

(ii) प्रथम उपाध्यक्षगण। वर्तमान समय में इनकी संख्या 2 है।

(iii) अन्य उपाध्यक्षगण। वर्तमान समय में इनकी संख्या 9 है।

(iv) सोवियत संघ के मंत्रिगण। वर्तमान समय में इनकी संख्या 56 है।

(v) सोवियत संघ की राजकीय समिति के अध्यक्षगण। वर्तमान समय में इनकी संख्या 11 है।

(vi) सोवियत संघ के संघगणराज्यों की मंत्रि परिषद के अध्यक्ष। ये सोवियत संघ की मंत्रि परिषद् के पदेन (ex officio) सदस्य होते हैं। वर्तमान समय में इनकी संख्या 15 है। यह तत्त्व बहुजातीय सोवियत राज्य के संघात्मक स्वरूप को अभिव्यक्त करता है।

(vii) सोवियत संघ की मंत्रि परिषद के अध्यक्ष अर्थात प्रधान मन्त्री की सिफारिश पर सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा नियुक्त किये जाने वाले सोवियत संघ की अन्य निकायों और संगठनों के प्रधान आदि।

**कार्य काल**—सोवियत संविधान सोवियत संघ की मंत्रि परिषद के कार्य काल के सम्बन्ध में शान्त है अर्थात् संविधान सोवियत सरकार के कार्य काल का उल्लेख नहीं करता। संविधान अनुच्छेद 130 में केवल इस बात की व्यवस्था

प्रदान करते है । सक्षेप मे "सोवियत सघ की मन्त्रि परिषद सघ गणराज्यों की मन्त्रि परिषद के कार्यों का निर्देशन, नियन्त्रण और निरीक्षण करती है ।"

सोवियत सघ की मन्त्रि परिषद की उपयुक्त शक्तियो एव कार्यों के अतिरिक्त अनुच्छेद 131 म उसके जिन कार्यों का विशिष्ट उल्लेख किया गया है । उनमे प्रमुख निम्न हैं—

1 आर्थिक, सामाजिक और सास्कृतिक विकास के माग को सुनिश्चित करना ।

2 जनता के मगल कल्याण और सास्कृतिक विकास के सवधन, विज्ञान और इन्जीनियरी के विकास, प्राकृतिक ममाधना के विकवेपूर्ण निव्वयण और विवेकपूर्ण मरक्षण को सुनिश्चित करना ।

3 मौद्रिक और ऋण प्रणाली को मजबूत बनाने, एकरूप मूल्य, वेतन, और सामाजिक सुरक्षा नीति पर चलने और राजकीय बीमा का सगठन तथा लेखा और सांख्यिकी की एक रूप प्रणाली सगठित करने के लिए कदम उठाना और उन्हें क्रियान्वित करना ।

4 सघाधीन औद्योगिक निर्माण सम्बन्धी और कृषि प्रतिष्ठानो एव समामेलनो, परिवहन और सचार सम्बन्धी उद्यमो, बैंको और अन्य सगठनो एव सस्थानो का प्रबन्ध सगठित करना ।

5 सोवियत सघ ने आर्थिक और सामाजिक विकास की चालू और दीर्घकालीन योजनाएँ तयार करना, उन्हे सोवियत सघ का सर्वोच्च सोवियत मे प्रस्तुत करना, उनके कार्यान्वियन के लिए कदम उठाना तथा उनके क्रियान्वयन के सम्बन्ध मे सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के समक्ष रिपोर्ट प्रस्तुत करना ।

6 सोवियत सघ के बजट का तैयार करना, उसे सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत मे प्रस्तुत करना उसके कार्यान्वयन के लिए कदम उठाना तथा उनके क्रियान्वयन के सम्बन्ध मे सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के समक्ष रिपोर्ट प्रस्तुत करना ।

7 राज्य के हितो की हिफाजत के लिए, समाजवादी सम्पत्ति की हिफाजत करने और सावजनिक व्यवस्था बनाये रखने तथा नागरिको के अधिकारो और स्वतन्त्रताओ को गारण्टी और उनकी रक्षा करने के लिए कदम उठाना ।

8 राज्य की सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए कदम उठाना ।

9 सोवियत सघ की सशस्त्र सेनाओ के विकास का सामान्य मागदर्शन करना और सक्रिय सनिक सेवा के लिए बुलाये जाने वाले नागरिकों की वार्षिक टुकडियो का निर्धारण करना ।

10 नये राज्यो को मान्यता देना ।

11 अन्य राज्यो के साथ सम्बन्धो, विदेशी व्यापार और अन्य देशा के साथ

परामर्श पर कार्यपालिका से अलग करता है। अपने मन्त्रिमण्डल के निर्माण में ब्रिटिश और भारतीय प्रधानमन्त्री की भूमिका निर्णायक और अन्तिम होती है। निस्सन्देह सोवियत प्रधानमन्त्री अपनी सिफारिश के माध्यम से सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा अथवा उसके अधिवेशनों के अन्तराल में सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम द्वारा सर्वोच्च सोवियत द्वारा गठित किसी निकाय के प्रधान को सोवियत संघ की मन्त्रिपरिषद में नियुक्त या पदच्युत करा सकता है, परन्तु यदि सर्वोच्च सोवियत या उसकी प्रेसीडियम उसकी सिफारिश को स्वीकार न करे तो सोवियत प्रधानमन्त्री कुछ नहीं कर सकता। दूसरी ओर, ब्रिटिश और भारतीय प्रधानमन्त्री अपनी इच्छा (पसन्द) से किसी मन्त्री को नियुक्त या पदच्युत करा सकता है। यदि कोई मन्त्री प्रधानमन्त्री की इच्छा का आदर नहीं करता अर्थात् त्यागपत्र नहीं देता तो प्रधानमन्त्री स्वयं अपना त्यागपत्र देकर सारे मन्त्रिमण्डल को भंग कर सकता है। सोवियत संसदीय शासन प्रणाली में ऐसा कभी नहीं होता। प्रत्युत सोवियत संघ में ऐसे उदाहरण हैं जब सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत ने सोवियत संघ की मन्त्रिपरिषद में परिवर्तन किए बिना प्रधानमन्त्री को पदच्युत कर दिया। उदाहरणतः सन् 1964 में सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत ने सोवियत संघ की मन्त्रिपरिषद में परिवर्तन किए बिना प्रधानमन्त्री एन. ख्रुश्चेव को पदच्युत कर दिया। संक्षेप में, 'जहां ब्रिटिश और भारतीय संसदीय शासन प्रणालियों में मन्त्रिमण्डल का जीवन मरण प्रधानमन्त्री पर निर्भर करता है वहां सोवियत संघ में मन्त्रिपरिषद का जीवन मरण प्रधानमन्त्री पर निर्भर नहीं करता।'

सोवियत संघ की मन्त्रिपरिषद के अध्यक्ष अर्थात् प्रधानमन्त्री की शक्तियां, ब्रिटिश अथवा भारतीय प्रधानमन्त्री की तुलना में सीमित होती हैं। निस्सन्देह सोवियत प्रधानमन्त्री कम्युनिस्ट पार्टी के शीर्षस्थ नेताओं में से एक होता है, परन्तु उसकी स्थिति कम्युनिस्ट पार्टी के महासचिव के समान नहीं होती। सोवियत संघ में प्रधानमन्त्री स्वयं नीति को निर्धारित या निश्चित नहीं करता बल्कि पार्टी का पालितब्यूरो ही नीति निर्धारित करने वाली सर्वोच्च निकाय है। दूसरी ओर, ब्रिटिश या भारतीय प्रधानमन्त्री सरकार का नेता होता है। वह स्वयं नीति निर्माता होता है। संसद में बहुमत रहते ब्रिटिश या भारतीय प्रधानमन्त्री इस बात की पूर्व घोषणा कर सकता है कि कौन कौन से कानून पारित किये जायेंगे, कौन कौन सी संधियां की जायेंगी और कौन कौन से कर लगाए जायेंगे। सोवियत प्रधानमन्त्री ऐसा कभी नहीं कर सकता।

एक अन्य स्थिति में भी सोवियत प्रधानमन्त्री ब्रिटिश या भारतीय प्रधानमन्त्री से निर्बल है। जहां ब्रिटिश या भारतीय प्रधानमन्त्री संसद को समय से पूर्व भंग कराने की शक्ति रखता है वहां सोवियत प्रधानमन्त्री ऐसा कभी नहीं कर सकता। वस्तुतः सन् 1977 के संविधान ने सन् 1936 के संविधान की उस व्यवस्था को भी समाप्त कर दिया है जिसके अन्तर्गत सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों में [illegible] गतिरोध उत्पन्न होने पर उसे समय से पूर्व विघटित कर सकती थी।

परिषद के इन निर्णयों और अध्यादेशों की विशेषता यह है कि वे सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानूनों में भी संशोधन कर देते हैं। इन निर्णयों और अध्यादेशों का प्रभाव सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानूनों की भांति सोवियत संघ के सम्पूर्ण भूखण्ड पर होता है और वे सभी निकायों, सगठनों, अधिकारियों और नागरिकों पर बाध्यकारी प्रभाव डालते हैं। इस तथ्य को दृष्टि में रखते हुए ही हापर और थाम्पसन ने कहा है कि "सर्वोच्च सोवियत कोई ऐसा विशाल आधार नहीं जिस पर मंत्रि परिषद एक ऊपरी ढांचे की तरह विकसित होती है प्रत्युत यह कहना अधिक न्याय सगत होगा कि मंत्रि परिषद आधार है और सर्वोच्च सोवियत एक ऊपरी ढांचा है।"

4 निस्सन्देह सोवियत संघ की मंत्रि परिषद सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है और वह अपने कार्यों की नियमित रिपोर्ट सर्वोच्च सोवियत के समक्ष प्रस्तुत करती है। यह भी सत्य है की सर्वोच्च सोवियत का कोई सदस्य मंत्रि परिषद अथवा किसी मन्त्री या किसी सघीय निकाय के प्रधान से किसी विषय पर पूछताछ कर सकता है या कोई प्रश्न पूछ सकता है और मन्त्रि परिषद मंत्री अथवा प्रधान उसका तीन दिन के अन्दर उत्तर देने के लिए बाध्य है। यद्यपि संविधान की इन व्यवस्थाओं से यह प्रतीत होता है कि मंत्रि परिषद सर्वोच्च सोवियत के विश्वास पर निर्भर करती है और वह उस समय तक ही अपने पद पर बनी रहती है जब तक सर्वोच्च सोवियत का उस पर विश्वास बना रहता है, परन्तु व्यवहार में सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के पास सोवियत संघ की मंत्रि परिषद को नियन्त्रित करने के लिए वे साधन उपलब्ध नहीं जो स्वतन्त्र विश्व की संसदीय प्रणालियों में संसद के पास उपलब्ध होते हैं। सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा किसी मंत्रि परिषद को समय से पूर्व पदच्युत नहीं कर सकती और न सर्वोच्च सोवियत ने कभी ऐसा किया है। वस्तुतः सोवियत संघ में एक दलीय व्यवस्था होने से और सर्वोच्च सोवियत में विपक्ष के अनुपस्थित होने से सर्वोच्च सोवियत कभी ऐसा नहीं कर सकती। सर्वोच्च सोवियत ने तो मंत्रि परिषद के विरुद्ध सामूहिक रूप से कभी निन्दा प्रस्ताव भी पारित नहीं किया। अतः मंत्रि परिषद के सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायित्व की व्यवस्था केवल सैद्धान्तिक है, व्यावहारिक नहीं। सोवियत संघ में मन्त्रि परिषद के उत्तरदायित्व को मान करना अर्थहीन है। यह कल्पना कि सोवियत संघ की मन्त्रि परिषद सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है जैसाकि ब्यूकमा ने कहा है "मात्र एक संवैधानिक कल्पना है, यह औपचारिकता के अतिरिक्त और कुछ नहीं।"

5 मंत्रि परिषद का गठन सर्वोच्च सोवियत द्वारा होता है, परन्तु यह भी सर्वोच्च सोवियत की शक्ति औपचारिक है व्यावहारिक नहीं। वस्तुतः कम्युनिस्ट

संघीय मन्त्रालय (All-Union Ministries) और (ii) संघ गणराज्यीय मन्त्रालय (Union-Republic Ministries)।

(i) अखिल संघीय मन्त्रालय (All Union Ministries)—इन मन्त्रालयों का अधिकार क्षेत्र सोवियत संघ का सम्पूर्ण भूखण्ड है। ये उन विषयों का प्रबन्ध करते हैं जो अखिल संघीय सरकार के अधिकार क्षेत्र में आते हैं। अपने अधिकार क्षेत्र में आने वाले विषयों पर इन्हें एक मात्र अधिकार प्राप्त है। ये अपने अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाले प्रशासन की शाखाओं के कार्यों का निर्देशन करते हैं और अन्तर शाखाई प्रशासन का संचालन करते हैं। ये सीधे स्वयं अथवा अपने द्वारा गठित निकायों के माध्यम से अपने कार्यों का सम्पादन करते हैं। अखिल संघीय मन्त्रालयों के अन्तर्गत आने वाले मुख्य विषय हैं, विदेशी व्यापार, रेल, व्यापारी जहाज, असैनिक हवाई जहाज, गैस, तेल उद्योग, अस्त्र शस्त्र, समुद्री जहाज, बिजली का अणु सम्बन्धी सामान, मोटर कार उद्योग, प्रतिरक्षा उद्योग, रासायनिक उद्योग चिकित्सा उद्योग, परिवहन निर्माण ट्रैक्टर एवं कृषि मशीनरी निर्माण, रेडियो उद्योग आदि।

प्रत्येक अखिल संघीय मन्त्रालय का एक प्रतिनिधि प्रत्येक संघ गणराज्य में उपस्थित होता है। जब संघ गणराज्य की मन्त्रिपरिषद उसके मन्त्रालय से सम्बन्धित किसी अखिल संघीय विषय पर विचार-विमर्श करती है तो यह प्रतिनिधि उसकी बैठकों में हिस्सा लेता है। इसी तरह प्रत्येक संघ गणराज्य का एक प्रतिनिधि मास्को में रहता है। जब अखिल संघीय मन्त्रिपरिषद उसके संघ गणराज्य से सम्बन्धित विषय के बारे में विचार विमर्श करती है तो वह उसकी बैठकों में हिस्सा लेता है। इस तरह सोवियत संघ और संघ गणराज्यों में निरन्तर समन्वय बना रहता है।

(ii) संघ गणराज्यीय मन्त्रालय (Union Republic Ministries)—संघ गणराज्यीय मन्त्रालय उन विषयों का निर्देशन करते हैं जो संविधान द्वारा संघ गणराज्यों के अधिकार क्षेत्र में रखे गये हैं। ये मन्त्रालय इन विषयों का स्वयं प्रबन्ध नहीं करते बल्कि ये आम तौर पर संघ गणराज्यों के सम्बन्धित मन्त्रालयों के माध्यम से कार्यों का निर्देशन करते हैं अथवा अन्तर शाखाई प्रशासन का संचालन करते हैं और संघाधीन प्रतिष्ठानों तथा समामेलनों (Amalgamations) का सीधे प्रशासन चलाते हैं। संघ गणराज्यीय मन्त्रालयों के अधीन आने वाले मुख्य विषय हैं, कृषि जन स्वास्थ्य, शिक्षा, संस्कृति, प्रतिरक्षा, खाद्यान्न, विदेशी मामले, न्याय, जंगल, वस्त्र उद्योग, बिजली उद्योग, फिल्म उद्योग, गृह मामले भवन निर्माण, ग्रामीण निर्माण, मत्स्य आदि। मतलब में, संघ गणराज्यीय मन्त्रालयों के माध्यम से संघीय सरकार संघ गणराज्यों की सरकारों के कार्यों का निर्देशन, नियन्त्रण और निरीक्षण करती है। ये मन्त्रालय सोवियत संघ में केन्द्रवाद के

**3 मन्त्रि परिषद और सर्वोच्च सोवियत में घनिष्ठ सम्बन्ध**—सोवियत संघ में मन्त्रि परिषद का गठन सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा उसके दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में होता है। मन्त्रि परिषद के सदस्य सर्वोच्च सोवियत के सदस्य होते हैं। वे उसकी बैठकों में उपस्थित होते हैं, उसके वाद-विवाद में हिस्सा लेते हैं, सरकारी नीतियों का समर्थन करते हैं, मतदान में हिस्सा लेते हैं, प्रश्नों का उत्तर देते हैं। सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत में प्रस्तुत किये जाने अधिकांश विधेयक सोवियत संघ की मन्त्रि परिषद द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं तथा उसी के द्वारा उनके प्रारूपों को तैयार किया जाता है। इस तरह से सोवियत संघ की मन्त्रि परिषद और सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत में निरन्तर घनिष्ठ सम्बन्ध बना रहता है। विधान के क्षेत्र में प्रायः मन्त्रि परिषद ही सर्वोच्च सोवियत का नेतृत्व करती है और नीति निर्धारण करने में उसकी सहायता करती है।

**4 प्रधानमन्त्री की अध्यक्षता**—ब्रिटेन और भारत की भांति सोवियत संघ में भी प्रधानमन्त्री होता है जो मन्त्रि परिषद की बैठकों की अध्यक्षता करता है। उसकी सिफारिश पर सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत अथवा उसके अधिवेशनों के अन्तराल में सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत द्वारा गठित किसी निकाय के प्रधान को सोवियत संघ की मन्त्रि परिषद में नियुक्त कर सकती है अथवा उसकी सिफारिश पर मन्त्रि परिषद के किसी सदस्य को पदच्युत कर सकती है। सोवियत संघ में भी मन्त्रि परिषद के सदस्य प्रधानमन्त्री के नेतृत्व को स्वीकार करते हैं।

**5 सामूहिक कार्यवाही करने की क्षमता**—सोवियत संघ की मन्त्रि परिषद के पास सामूहिक कार्यवाही करने की क्षमता है। उदाहरणतः सोवियत संघ की मन्त्रि परिषद संघीय अधिकार क्षेत्र के भीतर आने वाले विषयों में संघ गणराज्यों की मन्त्रि परिषदों द्वारा लिये गये निर्णयों और अध्यादेशों के कार्यान्वयन को स्थगित कर सकती है और सोवियत संघ के मन्त्रालयों (मन्त्रियों) तथा राजकीय समितियों और अपने अधीनस्थ अन्य निकायों के अधिनियमों को रद्द कर सकती है।

**6 उत्तरदायित्व**—ब्रिटिश और भारतीय संविधानों की भांति सोवियत संविधान भी मन्त्रिमण्डलात्मक उत्तरदायित्व की व्यवस्था करता है। सोवियत संविधान अनुच्छेद 130 में इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि "सोवियत संघ की मन्त्रि परिषद सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है और उसके अधिवेशनों के बीच सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी है।" मन्त्रि परिषद अपने कार्य के सम्बन्ध में सर्वोच्च सोवियत के समक्ष अपनी रिपोर्ट भी प्रस्तुत करती है। अनुच्छेद 117 के अनुसार 'सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत का कोई सदस्य सोवियत संघ की मन्त्रि परिषद से, मन्त्रियों से प्रश्न पूछ सकता है। मन्त्रि परिषद अथवा मन्त्री पूछे गये प्रश्न का मौखिक

"राज्य सत्ता की उच्चतम कार्यपालिका और प्रशासनिक निकाय है।" इस तरह सोवियत संघ की कार्यपालिका और प्रशासनिक शक्ति सोवियत संघ की मंत्रि परिषद में निहित है।

अनुच्छेद 131 के अनुसार "सोवियत संघ की मंत्रि परिषद को सोवियत संघ के अधिकार क्षेत्र के भीतर राज्य प्रशासन के सभी विषयों को निपटाने का अधिकार है जब तक वे संविधान के अन्तर्गत सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत अथवा उसके प्रेसीडियम के अधिकार क्षेत्र के भीतर नहीं आते हों।" दूसरे शब्दों में, सोवियत संघ की मंत्रि परिषद को विधान (कानून) सम्बन्धी कोई अधिकार प्राप्त नहीं, क्योंकि संविधान कानून निर्माण का अधिकार केवल सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत को अथवा उसके अधिवेशनों के अन्तराल में उसके प्रेसीडियम को ही प्रदान करता है। इस पर भी सोवियत संघ की मंत्रि परिषद अनुच्छेद 133 के अन्तर्गत सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानूनों के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए अथवा उन्हें लागू करने के लिए अध्यादेश और निर्णयों को जारी कर सकती है। वस्तुतः सोवियत संघ की मंत्रि परिषद के अध्यादेश और निर्णय ही अनेक बार सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानूनों को संशोधित या परिवर्तित कर देते हैं। यह सत्य है कि बाद में सर्वोच्च सोवियत द्वारा उनकी पुष्टि होना अनिवार्य है। परन्तु सर्वोच्च सोवियत ने सोवियत संघ की मंत्रि परिषद द्वारा जारी अध्यादेशों अथवा निर्णयों को कभी अस्वीकार नहीं किया। सोवियत राजनीतिक व्यवस्था का यह भी एक तथ्य है कि वहां की न्यायालयों को न्यायिक पुनरावलोकन का कोई अधिकार नहीं। सोवियत संघ की मंत्रि परिषद द्वारा जारी अध्यादेशों या निर्णयों को न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती और न ही न्यायालय उन्हें असंवैधानिक घोषित कर उन्हें रद्द कर सकती है। इस तरह सोवियत संघ की मंत्रि परिषद द्वारा जारी अध्यादेश और निर्णय अन्तिम होते हैं और वे, जैसा कि अनुच्छेद 133 में कहा गया है, "सोवियत संघ के सम्पूर्ण भूखण्ड में लागू होते हैं।"

अनुच्छेद 134 के अनुसार, "सोवियत संघ की मंत्रि परिषद को सोवियत संघ के अधिकार क्षेत्र के भीतर आने वाले विषयों में संघ गणराज्यों की मंत्रि परिषदों द्वारा जारी किए गए निर्णयों और अध्यादेशों के कार्यान्वयन को स्थगित करने और सोवियत संघ के मंत्रालयों तथा राजकीय समितियों और अपने अधीनस्थ निकायों के अधिनियमों को रद्द करने का अधिकार है।" अनुच्छेद 135 के अनुसार, सोवियत संघ की मंत्रि परिषद अखिल संघीय और संघ गणराज्यीय मन्त्रालयों, सोवियत संघ की राजकीय समितियों और अपने अधीनस्थ निकायों के कार्यों में समन्वय उत्पन्न करती है तथा निर्देशन देती है।" इस तरह अनुच्छेद 134 और 135 सोवियत संघ की मंत्रि परिषद को संघ गणराज्यों के प्रशासन के सम्बन्ध में व्यापक शक्तियां

भावना ने मंत्रिमण्डलात्मक अधिनायकवाद को जन्म दिया है। ससद पूर्ण केबिनट की सत्ता को चुनौती दिये बिना किसी एक मन्त्री अथवा प्रधानमन्त्री को पदच्युत नही कर सकती। जब तक ससद में मंत्रिमण्डल का बहुमत रहता है ससद ऐसा कर नही सकती। स्विटजरलैण्ड म मण्डलीय कार्यपालिका होने से उसका कार्यकाल तो निश्चित रहता है परन्तु उसम निर्णयकारी शक्ति का अभाव होता है। फलत स्विस मंत्रिमण्डल एक प्रकार की सचिवालय निकाय (Decretarial body) है। सोवियत व्यवस्था राजनीतिक निर्णयो को कम्युनिस्ट पार्टी के नेतृत्व पर छोड देती है, प्रशासनिक निर्णयो को मन्त्रिपरिषद पर छोड देती है और सवैधानिक अनुशसा (Sanction) को सर्वोच्च सोवियत पर छोड देती है।

यह सत्य है कि सोवियत सघ की मन्त्रिपरिषद सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है और सर्वोच्च सोवियत के सदस्य मंत्रिपरिषद अथवा मन्त्री से कोई प्रश्न पूछ सकते है और वे उसका तीन दिन के अन्दर उत्तर देने के लिए भी बाध्य है, परन्तु ब्रिटिश और भारतीय ससदो की भांति सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के पास व साधन उपलब्ध नही जिनका प्रयोग करके वह मन्त्रिपरिषद पर वास्तविक नियन्त्रण रख सके अथवा अपने प्रति उसके उत्तरदायित्व को वास्तविक बना सके। ब्रिटिश या भारतीय ससद की भांति सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के पास मंत्रिपरिषद के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित करने की शक्ति नहीं। अत सर्वोच्च सोवियत मंत्रिपरिषद को समय से पूर्व पदच्युत नही कर सकती। वस्तुत सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत ने कभी भी मंत्रिपरिषद के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित नही किया और एक दलीय व्यवस्था होने के कारण वह ऐसा प्रस्ताव कभी पारित नही कर सकती। यदि कभी ऐसा हो भी जाय तो भी सविधान मंत्रिपरिषद से तत्काल त्यागपत्र देने की माग नहीं करता। सविधान अनुच्छेद 129 म इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि मन्त्रिपरिषद नव निर्वाचित सर्वोच्च सोवियत के प्रथम अधिवेशन मे ही अपना त्यागपत्र सौंपेगी। इस तरह अनुच्छेद 130 म मन्त्रिपरिषद के सर्वोच्च सोवियत के प्रति है। की व्यवस्था अर्थहीन है। जैसाकि ब्यूकेमा ने कहा है कि मंत्रिपरिषद के सोवियत दायित्व 'मात्र एक सवैधानिक कल्पना है यह औपचारिकता के अतिरिक्त और कुछ नहीं।'

**4 सर्वोच्च सोवियत मे विपक्ष का अभाव**—ब्रिटेन और भारत जसे ससदीय प्रणाली वाले देशो की ससदो म विपक्ष को स्वीकार किया जाता है। इन देशो म विपक्ष जितना सुदृढ होता है उतना ही उसे ससदीय प्रणाली की कुशलता के लिए अच्छा समझा जाता है। सुदृढ और सगठित विपक्ष ही वैकल्पिक सरकार के रूप म काय कर सकता है सरकार की निरकुशता पर नियन्त्रण रख सकता है और उसकी नीतियो की रचनात्मक आलोचना कर सकता है। ब्रिटेन म विपक्ष छाया मंत्रिमण्डल

सोवियत सघ के आर्थिक, वैज्ञानिक, तकनीकी और सास्कृतिक सहयोग के क्षेत्रो मे सामान्य मार्ग का निर्देशन करना।

12 सोवियत सघ की अन्तर्राष्ट्रीय सन्धियो की पूर्ति को सुनिश्चित करने के लिए कदम उठाना और अन्तर सरकारी-अन्तर्राष्ट्रीय करारो का अनुसमर्थन करना तथा उन्हे समाप्त करना।

13 सोवियत सघ की मन्त्रि परिषद के अधीन समितियाँ, केन्द्रीय बोर्ड और अन्य विभाग गठित करना आदि।

मूल्यांकन अथवा मन्त्रि परिषद की वास्तविक स्थिति अथवा मन्त्रि परिषद **और सर्वोच्च सोवियत के सम्बन्ध (Evaluation or Actual position of the Council of Ministers or Relation between the Council of Ministers and the Supreme Soviet)**—सोवियत राजनीतिक व्यवस्था मे मन्त्रि परिषद की भूमिका, वास्तविक स्थिति एव सर्वोच्च सोवियत के साथ उसके सम्बन्धो को मुख्यत निम्न बिन्दुओ के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत मे जितने भी विधेयक प्रस्तुत किये जाते हैं। वे अधिकाशत मन्त्रि परिषद द्वारा प्रस्तुत किये जाते है तथा उनके प्रारूप मन्त्रि परिषद द्वारा ही तैयार किये जाते है जैसाकि आँग और जिंक ने कहा है कि "सर्वोच्च सोवियत द्वारा विचारित अधिकाश कानून अथवा प्रस्तावो का उद्गम स्थल मन्त्रि परिषद है।" ड्यूमेन ने मन्त्रि परिषद को अग्रणी विधायक (Foremost Legislator) की सज्ञा दी है।

2 सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन अत्यधिक अल्पकाल के लिए आयोजित किये जाते है। सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन साल मे केवल दो बार और वे भी एक या दो सप्ताह के लिए आयोजित किये जाते है। इतने अल्प समय मे सर्वोच्च सोवियत किसी भी सार्वजनिक महत्त्व के विषय पर विस्तार से विचार विमर्श नही कर सकती। इसके अतिरिक्त सर्वोच्च सोवियत मे विपक्ष (विरोधी दल) अनुपस्थित होने से विषयो पर वाद विवाद सजीव नही होता बल्कि निष्क्रिय होता है। सरकारी नीतियो की आलोचना का अभाव होता है अत मन्त्रि परिषद की नीतियो और कार्यो का अनुसमर्थन करने के अतिरिक्त सर्वोच्च सोवियत के पास दूसरा कोई विकल्प ही नही होता।

3 सोवियत सघ मे अधिकाश सरकारी कार्य मन्त्रि परिषद के निर्णयो और अध्यादेशो के माध्यम से पूरा किया जाता है। निस्सन्देह मन्त्रि परिषद द्वारा जारी किये गये निर्णयो और अध्यादेशो की बाद मे सर्वोच्च सोवियत द्वारा पुष्टि होना अनिवार्य है, परन्तु सोवियत सघ के ससदीय इतिहास मे सर्वोच्च सोवियत ने ... परिषद के निर्णयों को कभी अस्वीकार नहीं किया। सर्वोच्च सोवियत ... ही पारित कर देती है जैसाकि मन्त्रि परिषद ने उन्हे जारी किया।"

प्रब ध सीधे स्वय अथवा अपने द्वारा गठित निकायो के माध्यम से करते हैं वहा सघ गणराज्यीय म त्रालय उन विषयो का निर्देशन करते हैं जो सविधान द्वारा सघ गणराज्यो के अधिकार क्षेत्र म रखे गय है । ये म त्रालय इन विषयो का स्वय प्रब ध नही करते बल्कि वे ग्राम तौर पर सघ गणराज्यो के सम्ब धित म त्रालयो और राजकीय म त्रालयो के माध्यम स कार्यों का निर्देशन करते है । वे केवल अन्तर-शाखायी प्रशासन का सचालन करते है और सघाधीन प्रतिष्ठानों और समामेलनो (Amalgamation) का सीधे प्रशासन करते है । स्वतन्त्र विश्व के देशो की किसी भी ससदीय प्रणाली म सघीय या केन्द्रीय सरकार के म त्रालयो को इस प्रकार स दो वर्गों या समूहो मे नही बाटा गया जबकि सोवियत सघीय सरकार के म त्रालयो को दो वर्गों मे बाटा गया है । वस्तुत सघ गणराज्यीय म त्रालय सोवियत सघ में केन्द्रवाद के प्रतीक है और केन्द्रवाद सघीय सिद्धान्त और ससदीय प्रणाली दोनो का निषेध है । स्पष्ट है कि सोवियत सरकार का ससदीय स्वरूप स दिग्ध है , स्वतन्त्र विश्व के देशों म पायी जाने वाली ससदीय शासन प्रणाली का वहा निषेध है , वह अपने ही प्रकार की एक अद्वितीय शासन व्यवस्था है ।

## समीक्षा प्रश्न

1 सोवियत सघ की म त्रिपरिषद के सगठन, शक्तियो एव कार्यों का वर्णन कीजिये ।

2 क्या सोवियत सघ मे मन्त्रिमडलात्मक पद्धति है ? उसकी विशिष्ट विशेषताओं का परीक्षण कीजिए ।

3 "सविधान के पढने मात्र से पाठक को सोवियत सघ की सरकार के बारे में पूर्ण भ्रामक धारणा हो सकती है ।" (मुनरो) यह कथन सोवियत सरकार के ससदीय स्वरूप के बारे मे कहा तक सत्य है ?

4 सोवियत सघ की कार्यपालिका (म त्रिपरिषद) और व्यवस्थापिका (सर्वोच्च सोवियत) के पारस्परिक सम्ब धो का वर्णन कीजिए ।

पार्टी द्वारा जिन नामों की सूची को सर्वोच्च सोवियत के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है, सर्वोच्च सोवियत उसे निश्चित कर देती है।

सोवियत सघ की मंत्रि परिषद की शक्ति और स्थिति को सघन एक दृष्टि से ही निबल कहा जा सकता है। वह यह कि उस पर सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी और उसकी उच्च सस्थाओं का पूर्ण नियन्त्रण रहता है और मंत्रि परिषद के निर्णय और अध्यादेश वस्तुत कम्युनिस्ट पार्टी के पोलितब्यूरो के निर्णय या प्र यादेश होते ह। इसकी भी उपेक्षा नहीं की जा सकती कि सोवियत सघ की मंत्रि परिषद के सदस्य एक ही समय पर पार्टी की उच्च सस्थाओं (पोलितब्यूरो, सचिवालय और केन्द्रीय समिति) के सदस्य होते है। इस तरह सोवियत सरकार और पार्टी के सदस्यों म निरन्तर तादात्म्य बना रहता है।

## क्या सोवियत सघ मे ससदीय शासन प्रणाली है ?

## (Is there Parliamentary Government In the Soviet Union)

सोवियत सघ की मन्त्रि परिषद अर्थात सोवियत सरकार के बारे म प्राय यह प्रश्न किया जाता है कि क्या वह ससदीय अथवा मन्त्रि मण्डलात्मक शासन प्रणाली है ? सिद्धान्तत सोवियत सघ की मन्त्रि परिषद म कुछ ऐसी विशेषतायें पायी जाती हैं जिनसे उसका ससदीय स्वरूप प्रकट होता है परन्तु व्यवहार म उसका ससदीय स्वरूप मात्र एक औपचारिकता है एक सवैधानिक कल्पना है। सोवियत सघ म ब्रिटेन और भारत जैसे स्वतन्त्र विश्व के देशों म पायी जाने वाली ससदीय शासन प्रणाली का अभाव है। सोवियत सघ की मन्त्रि परिषद अपने ही प्रकार की एक अद्वितीय प्रणाली है जिसका स्वतन्त्र विश्व के देशों म कोई उदाहरण नहीं मिलता।

सोवियत सरकार के ससदीय और गैर ससदीय तत्वों को निम्न शीर्षकों के अन्तगत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

### A ससदीय तत्व

सोवियत सरकार के ससदीय तत्व मुख्यत निम्न है—

**1 ससदीय सर्वोच्चता**— सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत सोवियत सघ की ससद है। वह "राज्य सत्ता की सर्वोच्च निकाय है।" सघीय अधिकार क्षेत्र के अन्तगत आने वाले सभी विषयों पर इसे कानून निर्माण का एक मात्र अधिकार है। सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानून पर न कार्यपालिका वीटो और न न्यायपालिका वीटो लागू होता है। इस दृष्टि से सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत ब्रिटिश ससद की भांति एक सर्वोच्च निकाय है।

**2 मन्त्रि परिषद का कार्यकारिणी स्वरूप**—ब्रिटिश और भारतीय सविधानों की भांति सोवियत सविधान भी अनुच्छेद 128 म सोवियत सघ की मन्त्रि परिषद की व्यवस्था करता है। यह "सोवियत सरकार" है, यह "राज्य सत्ता की उच्चतम कार्यपालिका और प्रशासनिक निकाय है।"

कर सार्वभौम संविधि के रूप में लागू कर दिया जाता है। जैसाकि विशिंसकी ने कहा है कि "कानून शक्तिशाली वर्ग की इच्छा है जिसे संविधि का स्थान दे दिया जाता है।" न्यायाधीश जो बुर्जुआ वर्ग से सम्बन्ध रखते हैं और जो संविधियों की व्याख्या करके उन्हें विशिष्ट मामलों में लागू करते हैं, शासक वर्ग के हितों की ही रक्षा करते हैं। मार्क्सवादियों का कहना है कि बुर्जुआ (पूँजीवादी) समाज में कानून के समक्ष जिस समानता की बात की जाती है वह वस्तुतः एक भ्रम है, वह वस्तुतः असमानता को छुपाने का ढोंग है। क्योंकि बुर्जुआ समाज में न्याय सम्पत्ति पर आधारित होता है अतः इसका लाभ केवल सम्पत्तिवान लोग ही ले सकते हैं, सम्पत्तिहीन व्यक्ति अर्थात् मेहनतकश लोग इसका लाभ नहीं ले सकते और वे न्याय से वंचित रह जाते हैं। मार्क्सवादियों का कहना है कि केवल समाजवादी व्यवस्था और समाजवादी सम्बन्धों की स्थिति में ही मेहनतकश लोगों को न्याय प्राप्त हो सकता है। यही कारण है कि रूस में कम्युनिस्ट क्रान्ति की सफलता के बाद पूँजीवाद पर आधारित जार काल की सारी संस्थाओं को (न्यायालयों सहित) समाप्त कर दिया गया, जब न्यायालयों की स्थापना की गयी, न्यायालयों के समाजवादी उद्देश्यों को स्पष्ट किया गया और समाजवादी सिद्धान्तों पर आधारित दीवानी, फौजदारी, श्रम और गृह सम्बन्धी अनेक संहिताओं का निर्माण किया गया। वर्तमान समय में सोवियत संघ में कानून और न्याय व्यवस्था का प्रयोग बुर्जुआ अवशेषों को नष्ट करने के लिए और समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ़ करने के लिए किया जाता है।

सोवियत संघ में न्यायालय प्रशासन से एक पृथक और स्वतन्त्र निकाय नहीं, वह उसी का एक हिस्सा है। सोवियत न्यायालय की स्थिति प्रशासन के अन्य अंगों के बराबर नहीं। उसकी स्थिति प्रशासन के अन्य अंगों से न्यून है। सोवियत न्यायालय सोवियतों (व्यवस्थापिका) के अधीन है। वह उसी के द्वारा निर्वाचित होती है (केवल जन न्यायालयों को छोड़कर जो सीधे जनता द्वारा निर्वाचित होती है) और उसके प्रति उत्तरदायी होती है। सोवियत न्यायालय संविधान के अभिभावक और अभिरक्षक के रूप में कार्य नहीं करता जैसाकि अमरीकी या भारतीय न्यायालय करती है। सोवियत न्यायालय संविधान की व्याख्या नहीं करती उसके पास न्यायिक वीटो (Judicial Veto) नहीं।

सोवियत न्याय व्यवस्था के, जैसाकि लास्की ने कहा है, दो भिन्न रूप हैं। प्रथम सोवियत विधि संहिता (Legal Code) का आधार समाजवाद है अर्थात् यह समाजवादी सम्पत्ति को तो सुरक्षा प्रदान करती है परन्तु व्यक्तिगत सम्पत्ति की सुरक्षा प्रदान करने का प्रयास नहीं करती। यह शोषित वर्ग के प्रति तो उदार है परन्तु शोषक वर्ग के प्रति कठोर है। दूसरे, सोवियत न्याय व्यवस्था राजनीतिक

या लिखित उत्तर तीन दिन के भीतर देने के लिए बाध्य है । अनुच्छेद 130 और 117 की शब्दावली से एसा प्रतीत होता है कि सोवियत सघ की मन्त्रि परिषद सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के विश्वास पर जीवित रहती है । सोवियत सघ मे मन्त्री किसी न किसी विभाग के अध्यक्ष होते है जो अपने विभाग के सुचारु सचालन के लिए व्यक्तिगत रूप से भी उत्तरदायी होते है ।

B गैर ससदीय तत्व

सोवियत सघ की मन्त्रिपरिषद के गैर ससदीय तत्व मुख्यत निम्न है—

1 सवैधानिक कार्यपालिका अध्यक्ष का अभाव—ब्रिटिश और भारतीय ससदीय शासन प्रणालियो की भाति सोवियत सघ मे कार्यपालिका का स्वरूप दोहरा नही । वहा ब्रिटिश सम्प्रभु अथवा भारतीय राष्ट्रपति की भाति कार्यपालिका का कोई सवैधानिक अध्यक्ष नही । सोवियत सघ मे प्रेसीडियम एक मण्डलीय या सामूहिक सस्था है जो स्वय मे एक शक्तिशाली सस्था है । सोवियत सघ की मन्त्रिपरिषद उसी के निर्देशन, नियन्त्रण और निरीक्षण मे कार्य करती है ।

2 सोवियत प्रधानमन्त्री की निर्बल स्थिति—सोवियत सघ की मन्त्रिपरिषद मे कोई ऐसा पदाधिकारी नहीं जिसकी तुलना ब्रिटिश या भारतीय प्रधान मन्त्री से की जा सके । निस्सन्देह सोवियत सघ की मन्त्रिपरिषद का एक अध्यक्ष होता है जिसे प्रधानमन्त्री कहते हैं । परन्तु उसकी भूमिका और महत्व ब्रिटिश अथवा भारतीय प्रधानमन्त्री के समान नही होता । वह न तो ससदीय बहुमत पार्टी का नेता होता है और न मन्त्रिमण्डल मे उसकी स्थिति केन्द्रीय होती है । वह न तो मन्त्रिमण्डल का निर्माता होता है और न उसका पालक एव सहार करती होता है । सोवियत मन्त्रिपरिषद का अस्तित्व प्रधानमन्त्री के जीवन मृत्यु या त्यागपत्र पर निर्भर नही करता जबकि ब्रिटिश या भारतीय मन्त्रिमण्डल का जीवन-होता है प्रधानमन्त्री के जीवन-मरण पर निर्भर करता है ।

के देशो के म- सयुक्त उत्तरदायित्व का अभाव—सोवियत सघ की ससदीय प्रणाली के सौस? बड़ी आपत्ति यह है कि वह सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के प्रति सयुक्त रूप से उत्तरदायी नही । उसके सदस्य ब्रिटेन के मन्त्रिमण्डल की भाति न एक साथ तैरते हैं और न एक साथ डूबते है । उसके सदस्य "सब एक के लिए और एक सबके लिए" नही होते । सोवियत ससदीय प्रणाली मे ऐसे उदाहरण है जब सर्वोच्च सोवियत ने मन्त्रिपरिषद मे परिवर्तन किये बिना प्रधानमन्त्री को पदच्युत कर दिया । उदाहरणत सन 1964 मे सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत ने सोवियत सघ की मन्त्रिपरिषद मे परिवर्तन किये बिना प्रधानमन्त्री एन ख्रुश्चेव को पदच्युत कर दिया । ब्रिटिश या भारतीय ससदीय शासन प्रणालियो मे ऐसा कभी नहीं हो सकता ।

ब्रिटेन मे मन्त्रिमण्डल की एकता और उसमे सामूहिक उत्त

पालिका को प्रशासन से एक पृथक और स्वतन्त्र अंग नहीं समझा जाता। वहाँ, जैसाकि मुरारो ने कहा है, "न्यायपालिका नियमित प्रशासन का एक अंग है।" वस्तुतः सोवियत संविधान स्वतन्त्र विश्व के देशों के संविधानों की भाँति शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त में विश्वास नहीं करता। जैसाकि बोरीस तोपोर्नीन ने कहा है कि "सोवियत संवैधानिक कानून उन दृष्टिकोणों और अवधारणाओं को अस्वीकार करता है जो इस बात का समर्थन करती हैं कि राजकीय मशीनरी के दूसरे अंग निर्वाचित निकायों (सोवियतों) से औपचारिक रूप से स्वतन्त्र और स्वावलम्बी होने चाहिए।" सोवियत संघ में सोवियतें न्यायालयों का सामान्य निर्देशन भी करती हैं और उन पर नियन्त्रण भी रखती हैं। जैसाकि अनुच्छेद 2 में कहा गया है कि, "अन्य सभी राजकीय निकाय जन प्रतिनिधियों की सोवियतों के नियन्त्रण में हैं और उनके प्रति उत्तरदायी हैं।"

2 निर्वाचन, उत्तरदायित्व और प्रत्यावर्तन (Election, Responsibility and Recall)—स्वतन्त्र विश्व के देशों में यह धारणा प्रचलित है कि निर्वाचन न्यायाधीशों को राजनीतिज्ञ बना देता है। अतः इन देशों में उनकी स्वायत्तता और निष्पक्षता की रक्षा करने हेतु न्यायाधीशों को कार्यपालिका द्वारा सेवा निवृत्ति की आयु तक नियुक्त किया जाता है। दूसरी ओर, समाजवादी धारणा यह है कि कार्यपालिका द्वारा नियुक्ति के कारण न्यायाधीशों का वर्गीय पूर्वाग्रह (Class-bias or Prejudice) बना रहता है। अतः उन्हें लोकतान्त्रिक बनाये रखने के लिए न्यायाधीशों का निर्वाचन होना आवश्यक है। यही कारण है कि सोवियत संविधान अनुच्छेद 152 में सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय से लेकर जन न्यायालयों तक न केवल सभी न्यायाधीशों के बल्कि सभी जन पंचों के निर्वाचन की व्यवस्था करता है। उदाहरणतः जहाँ जन न्यायालय के न्यायाधीश सीधे जनता द्वारा सार्वभौम, समान और प्रत्यक्ष मताधिकार के आधार पर गुप्त मतदान द्वारा निर्वाचित किये जाते हैं वहाँ सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों का निर्वाचन सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा होता है।

सोवियत न्यायाधीश अपने निर्वाचकों के प्रति उत्तरदायी भी होते हैं। न्यायाधीश उन्हें अपने कार्य तथा न्यायालय के पूरे कार्य की रिपोर्ट भी देते हैं। यदि कोई न्यायाधीश निर्वाचकों के विश्वास के औचित्य को सिद्ध करने में असफल रहता है अर्थात् वह अयोग्य सिद्ध होता है तो उसे कानून द्वारा निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार वापस भी बुलाया जा सकता है। स्वतन्त्र विश्व के किसी देश में इस प्रकार की व्यवस्थायें नहीं पायी जाती।

3 योग्यताओं का अभाव (Lack of Qualifications)—सोवियत संविधान न्यायाधीशों के निर्वाचन हेतु कोई योग्यतायें निर्धारित नहीं करता। कानून द्वारा केवल यह निर्धारित किया गया है कि 25 वर्ष की आयु प्राप्त कोई

के रूप में कार्य करता है और उसके नेता को सरकारी खजाने से वेतन मिलता है। ब्रिटेन में विपक्ष को 'महामहिम के निष्ठावान विपक्ष' की संज्ञा दी जाती है। दूसरी ओर, सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत में विपक्ष अनुपस्थित ही नहीं बल्कि संविधान केवल एक ही दल को —सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी को—मान्यता प्रदान करता है तथा उसकी पथप्रदर्शक और नेतृत्वकारी शक्ति को संवैधानिक मान्यता देता है। सोवियत संघ में एक दलीय व्यवस्था और विपक्ष का अभाव ही संसदीय शासन प्रणाली का निषेध है।

5 विचित्र संगठन एवं विशाल आकार—सोवियत संघ की मन्त्रिपरिषद का गठन विचित्र ढंग से होता है उसका आकार भी विचित्र है। जहाँ ब्रिटेन और भारत में मन्त्रिमण्डल का निर्माण संसद के बहुमत दल के नेता अर्थात् प्रधानमन्त्री के परामर्श पर संवैधानिक कार्यपालिका अध्यक्ष करता है और इसके निर्माण में प्रधानमन्त्री की भूमिका निर्णायक होती है वहां सोवियत संघ की मन्त्रिपरिषद का गठन, कम से कम सिद्धान्ततः, सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों द्वारा संयुक्त अधिवेशन में होता है। व्यवहार में सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी जिन उम्मीदवारों की सूची सर्वोच्च सोवियत के समक्ष प्रस्तुत करती है वह उसे ज्यों का त्यों निर्वाचित कर देती है।

दूसरे जहां स्वतन्त्र विश्व के देशों के विभागों के मन्त्री प्रायः नौसिखिये होते हैं और उन्हें अपने विभाग का कोई प्रशिक्षण या अनुभव प्राप्त नहीं होता वहां सोवियत संघ के विभागों के मन्त्री प्रायः विशेषज्ञ होते हैं। उन्हें अपने विभागों के सम्बन्ध में विशेष प्रशिक्षण दिया जाता है। वे अपने विभाग में अत्यधिक लम्बे समय तक बने रहते हैं। इससे उन्हें अपने विभाग का अत्यधिक अनुभव प्राप्त हो जाता है। यही कारण है कि सोवियत मन्त्रियों की संगठनात्मक योग्यता अद्वितीय होती है और वे नौकरशाही पर उतना निर्भर नहीं करते जितना कि स्वतन्त्र विश्व के देशों के मन्त्री नौकरशाही पर निर्भर करते हैं।

तीसरे, सोवियत संघ की मन्त्रिपरिषद का आकार अद्वितीय है। इसमें निर्वाचित और पदेन दो प्रकार के सदस्य होते हैं। जहां सोवियत संघ की मन्त्रिपरिषद का अध्यक्ष, प्रथम उपाध्यक्ष तथा अन्य सदस्य सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्वाचित होते हैं वहां संघ गणराज्यों की मन्त्रिपरिषद के अध्यक्ष, उसके पदेन (ex afficio) अन्य उपाध्यक्षगण होते हैं। ब्रिटिश या भारतीय मन्त्रिमण्डल में इस प्रकार के कोई पदेन सदस्य नहीं होते। सोवियत संघ की मन्त्रिपरिषद का आकार भी अत्यधिक विशाल है। इसके सदस्यों की कुल संख्या लगभग 100 होती है।

चौथे सोवियत संघ की मन्त्रिपरिषद में दो प्रकार के मन्त्रालय पाये जाते हैं (i) अखिल संघीय मन्त्रालय और (ii) संघ गणराज्यीय मन्त्रालय। जहां अखिल संघीय मन्त्रालय अखिल संघीय सरकार के अधिकार क्षेत्र में आने वाले विभागों का

Advocates or Absence of Individual Professional Laywers)—सोवियत न्याय व्यवस्था वकालत के व्यवसाय का राष्ट्रीयकरण कर दिया गया है। सोवियत संघ मे स्वतन्त्र विश्व के देशो की भांति निजी पेशेवर वकील नहीं होते। वहां कोई अभियुक्त धन के अभाव के कारण कानूनी सहायता से वंचित नही रहता। यदि न्यायालय इस बात की घोषणा कर देता है कि अभियुक्त शुल्क देने की स्थिति मे नहीं तो उसे निःशुल्क कानूनी सहायता प्रदान की जाती है। परन्तु इससे जैसाकि डाक्टर फाइनर ने कहा है कि "अभियुक्त का कोई विशेष लाभ नही होता, क्योंकि वकील मण्डली (संघ) के नियमानुसार यह आवश्यक है कि वकील न केवल सबसे पहले राज्य के प्रति वचनबद्ध हो बल्कि उस प्रोक्यूरेटर की भी सहायता करनी चाहिए।" जब कभी "राज्य के प्रश्न" का पहलू आ जाता है तो बचाव वकील प्रोक्यूरेटर की बातें दोहराने लगता है।

सोवियत संघ मे नागरिकों और संगठनो को कानूनी सहायता देने के लिए वकील मण्डलियों (Colleges of Advocotes) को गठित किया जाता है। ये मण्डलियां संघ गणराज्यों, प्रदेशों तथा बडे नगरों मे गठित की गयी हैं। ये मण्डलियां आत्म संचालित है,

7 कानूनी सहायता (Legal Assistance)—सोवियत संविधान अनुच्छेद 158 मे अभियुक्त को प्रतिवाद के लिए कानूनी सहायता का अर्थात प्रतिवादी वकील की सेवाओ का आश्वासन देता है। अभियुक्त को यह जानने का अधिकार है कि अभियोग क्या है, वह मुकदमे मे भाग ले रहे व्यक्तियो को चुनौती दे सकता है, सबूत पेश कर सकता है उनकी जाच पडताल कर सकता है तथा जाच पडताल अधिकारी प्रोक्यूरेटर और न्यायालय की कार्यवाहियो के विरुद्ध शिकायत कर सकता है। वकील अभियुक्त के हितो की रक्षा मात्र ही नहीं करता बल्कि न्यायालय की कार्यवाही मे भाग लेते हुए सच्चाई का पता लगाने, विधिसम्मत और न्यायपूर्ण निर्णय लेने मे न्यायालय की सहायता करता है।

8 सुलभ एवं सस्ता न्याय—सोवियत न्याय व्यवस्था अभियुक्त को न केवल न्याय सुलभ कराती है, बल्कि उसे सस्ता न्याय भी प्रदान करती है। प्रथम, अभियुक्त को अधिवक्ता की सेवायें प्रायः निःशुल्क उपलब्ध होती है। दूसरे अनेक प्रकार के मुकद्मो मे सेवा निःशुल्क उपलब्ध है। उदाहरणत निर्वाह धन पाने, काम पर लगी चोट आदि के लिए दायर किये गये मुकदमा मे पेंशन अथवा भत्ता पाने के लिए आवेदन पत्रो मे वकील की सेवा निःशुल्क उपलब्ध है। तीसरे, वकील को शुल्क तालिका मे निर्धारित पारिश्रमिक ही प्राप्त होता है। चौथे, नागरिक की आर्थिक स्थिति को देखते हुए परामर्श केन्द्र का प्रमुख भी कानूनी सेवाओ के शुल्क को माफ कर सकता है।

9 समाजवादी उद्देश्य (Socialist Oojectives)—जहां स्वतन्त्र विश्व

# 8

# न्याय व्यवस्था और प्रोक्यूरेटर निरीक्षण

## (The Judicial System and the Procurator's Supervision)

> "सोवियत शासन के शत्रुओं से संघर्ष करने, नवीन सोवियत व्यवस्था को सुदृढ़ करने और मेहनतकश लोगों में नवीन समाजवादी अनुशासन को मजबूती से स्थिर करने के लिए न्यायालयों की आवश्यकता है।" —वी कार्पिंसकी

**परिचय (Introduction)**—प्रत्येक देश की न्याय व्यवस्था उसकी कानून सम्बन्धी धारणा पर आधारित होती है। उदाहरणत अमरीका, भारत, ब्रिटेन जैसे स्वतन्त्र विश्व के देशों की कानून सम्बन्धी धारणा कानून की सार्वभौमिकता, तटस्थता और निरपेक्षता पर आधारित है। इन देशों म कानून को ऐसे सार्वलौकिक नियम समझा जाता है जो मानवीय आचरण को निर्धारित करते है, जो सभी पर अर्थात सरकारी अधिकारियों और साधारण नागरिकों पर समान रूप से लागू होते है तथा जो सभी के कार्यकलापो को नियमित करते है। इन देशों में कानून के समक्ष सभी समान होते है और सभी को कानून का समान संरक्षण प्राप्त होता है। इन देशों म न्यायालय कानूनो के आधार पर ही न्याय प्रदान नही करती बल्कि प्राकृतिक कानून और न्याय की भावना और औचित्य के आधार पर भी न्याय प्रदान करते है। दूसरी ओर सोवियत संघ की कानून सम्बन्धी धारणा मार्क्सवाद के सिद्धान्तो पर आधारित है। मार्क्स के लिए राज्य एक वर्गीय संस्था है और कानून उस वर्ग के हितो की पूर्ति के लिए एक वर्गीय उपकरण है। साम्यवादी घोषणा पत्र में मार्क्स ने स्पष्ट लिखा है कि 'राज्य सम्पूर्ण बुर्जुआ के सामान्य उद्देश्यो का प्रबन्ध करने के लिए उसकी कार्यकारिणी समिति है।" लेनिन ने भी कहा था कि "कानून एक राजनीतिक प्रक्रिया है कानून राजनीति है।"

मार्क्सवादियों की धारणा है कि न्याय सामाजिक स्थिति का प्रासंगिक होता है। वह सर्वदा शासक वर्ग के हितों के प्रति संवेदनशील और पक्षपाती होता है। पूंजीवादी समाज में शासक वर्ग की इच्छा को सर्वसाधारण की इच्छा का जामा पहन

**12 स्थानीय भाषा का प्रयोग**--सोवियत न्यायालयों में स्थान विशेष की भाषा का प्रयोग किया जाता है। अनुच्छेद 159 के अनुसार "कानूनी कार्यवाही संघ या स्वायत्त क्षेत्र या स्वायत्त इलाके की भाषा या किसी स्थान की बहुमत आबादी की भाषा में संचालित की जायगी।" यदि न्यायालय की कार्यवाही ऐसी भाषा में संचालित हो रही है जिससे मुकदमे से सम्बन्धित व्यक्ति परिचित नहीं तो उसे कार्यवाही से परिचित होने के लिए दुभाषिये की सहायता प्राप्त करने का अधिकार है। उसे अपनी भाषा में न्यायालय को सम्बोधित करने का भी अधिकार है। यदि इस नियम की पालना न की गयी हो तो न्यायालय द्वारा सुनाई गई सजा और उस निर्णय को रद्द किया जा सकता है।

**13 राजकीय पंच निर्णय (State Arbitration)**—सोवियत संविधान राजकीय पंच निर्णय निकाय की व्यवस्था करता है। अनुच्छेद 163 के अनुसार 'प्रतिष्ठानों, संस्थाओं, और संगठनों के बीच आर्थिक विवादों को हल करने का काम राजकीय पंच निर्णय निकाय अपने अधिकार क्षेत्र की सीमाओं के भीतर करते हैं।" राजकीय पंच निर्णय निकायों का सम्बन्ध आर्थिक विवादों से होता है अर्थात् इनका सम्बन्ध प्रतिष्ठानों, संस्थाओं और संगठनों के बीच करारों के दायित्व की पूर्ति से सम्बन्धित उठने वाले विवादों से होता है। ये उन विवादों पर भी गौर करते हैं जो करार करते समय उत्पन्न होते हैं, ये निकाय अर्थव्यवस्था में कानून का सही और एक समान पालन को सुनिश्चित करती हैं, ये योजना और करार सम्बन्धी अनुशासन की उल्लंघनाओं की रोकथाम करती हैं, उल्लंघनाओं के कारणों का पता लगाती हैं और सम्बन्धित निकायों को उनकी सूचना देती है।

राजकीय पंच निर्णय निकाय एकीकृत प्रणाली के अंग हैं जिनमें सर्वोपरि है सोवियत संघ की मंत्रि परिषद के अधीन पंच निर्णय निकाय। इस निकाय में अखिल संघीय महत्त्व के अथवा अलग अलग संघ गणराज्यों के प्रतिष्ठानों के बीच बड़े और महत्त्वपूर्ण विवाद हल किये जाते हैं। शेष विवाद निम्न स्तर की राजकीय पंच निर्णय निकाय हल करती है।

**14 न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का अभाव**—सोवियत न्यायालय की स्थिति सोवियत राज्य सत्ता के अन्य उच्च अंगों की तुलना में न्यून है। उसके पास न्यायिक पुनरावलोकन की उस शक्ति का अभाव है जिसका प्रयोग अमरीका और भारत जैसे स्वतन्त्र विश्व के देशों की सर्वोच्च न्यायालय करती है। सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित किसी कानून को अवैध घोषित कर रद्द नहीं करती। सोवियत न्यायालय नागरिक अधिकारों की कार्यपालिका की निरंकुशता और व्यवस्थापिका (सोवियतों) के अत्याचार से कोई संरक्षण प्रदान नहीं कर सकता। वस्तुतः सोवियत संघ में बन्दी प्रत्यक्षीकरण लेख (Right of Habeas Corpus) जैसी कोई चीज नहीं। सोवि-

दमन से कोई सुरक्षा प्रदान नही करती चाहे वह कितना ही असवैधानिक अथवा अनुचित क्यो न हो।

सोवियत न्यायालयों के उद्देश्य (Objectives of the Soviet Courts)—सोवियत न्यायालयो के मुख्य उद्देश्य निम्न है—

1 शिक्षा सम्बन्धी कार्य—अगस्त 1938 के कानून मे सोवियत न्यायालयो के शिक्षा सम्बन्धी उद्देश्य को इस प्रकार परिभाषित किया गया है "सोवियत न्यायालय का यह कर्तव्य है कि वह सोवियत समाजवादी गणतन्त्र संघ के नागरिको को देश (पितृभूमि) और समाजवाद के प्रति प्रेम की शिक्षा दे, उनमे सोवियत कानूनो के पालन की भावना पैदा करे उनमे समाज की सम्पत्ति की उचित परवाह करने, श्रम सम्बन्धी अनुशासन की पालना करने, राज्य व समाज के कर्त्तव्यो का ईमानदारी से पालन करने एव समुदाय (राष्ट्र) के नियमो के प्रति आदर की भावना पैदा करे।"

2 सामाजिक और राजनीतिक व्यवस्था की रक्षा सम्बन्धी कार्य—सोवियत संघ के संविधान तथा संघ गणराज्यो एव स्वायत्त गणराज्यो के संविधानो द्वारा स्थापित सामाजिक और राजनीतिक व्यवस्था की रक्षा करना, अर्थव्यवस्था की सामाजिक प्रणाली को सुदृढ करना तथा समाजवादी सम्पत्ति की रक्षा करना आदि।

3 न्याय सम्बन्धी कार्य—इस क्षेत्र मे सोवियत न्यायालय के मुख्य उद्देश्य निम्न है

(i) संविधान द्वारा गारण्टी युक्त राजनीतिक श्रम, गृह और अन्य निजी एव सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकारो और हितो की रक्षा करना।

(ii) राजकीय संस्थाओ, प्रतिष्ठानो, सामूहिक फार्मों सहकारी संस्थाओ और अन्य सार्वजनिक संगठनो के अधिकारो और कानून द्वारा संरक्षित हितो की रक्षा करना।

(iii) सभी संस्थाओ, संगठनों, पदाधिकारियो और नागरिको द्वारा कानून की पालना को सुनिश्चित करना।

(iv) समाजवाद के शत्रुओ, गद्दारो, धोखेबाजो का, प्रतिक्रान्ति करने वालो को, समाजवादी अर्थव्यवस्था के शत्रुओ अर्थात् सट्टेबाजी, मुनाफाखोरी और परजीविता का जीवन व्यतीत करने वालो को दण्डित करना।

## सोवियत न्याय व्यवस्था की विशेषतायें

## (Features of the Soviet Judicial System)

सोवियत न्याय व्यवस्था की प्रमुख विशेषतायें निम्न हैं—

1 प्रशासन का एक हिस्सा (A Part of Administration)—अमरीका, ब्रिटेन और भारत जैसे स्वतन्त्र विश्व के देशो की भाति सोवियत संघ मे न्याय-

भी नागरिक न्यायाधीश पद के लिए निर्वाचन लड सकता है। इस पर भी प्राय वकीलों को ही न्यायाधीश पद के लिए निर्वाचित किया जाता है। कम्युनिस्ट पार्टी न्यायाधीशों का चयन कर लेती है, जिन्हे सम्बन्धित जन समूह अथवा सोवियत या सर्वोच्च सोवियत निर्वाचित कर देती है।

4 अल्प कार्यकाल (Short Term)—स्वतन्त्र विश्व के देशो मे न्यायालय की स्वतन्त्रता और निष्पक्षता हेतु न्यायाधीशो के लम्बे कार्यकाल को आवश्यक समझा जाता है। यही कारण है कि इन देशो मे न्यायाधीशो को सदा निवृत्ति की आयु तक अथवा जीवन पर्यन्त अथवा सदव्यवहार तक नियुक्त किया जाता है। इन देशो म न्यायाधीशो को केवल सदाचार के आधार पर ही समय स पूर्व पदच्युत किया जा सकता है। परन्तु सोवियत सघ मे स्विटजरलण्ड की भाति न्यायाधीशो का निर्वाचन अत्यधिक अल्पकाल के लिए अर्थात् 5 वर्ष के लिए किया जाता है। जन पचो को भी पाच वर्ष के लिए निर्वाचित किया जाता है। केवल जन न्यायालयो म जन पचो का निर्वाचन ढाई ($2\frac{1}{2}$) वर्ष के लिए होता है।

5 जन पच अथवा जन असेसर (People s Assessors)—सोवियत न्याय व्यवस्था मे सर्वोच्च न्यायालय से लेकर जन न्यायालय तक सभी म न्यायाधीशो के अतिरिक्त जन पच भी होते है। जन पचो को साधारण न्यायाधीश (Lay Judges) कहा जाता है। जन पच जनता के विभिन्न स्तरों के प्रतिनिधि होते है अर्थात ये विविधतम पेशो के प्रतिनिधि—मजदूर, कर्मचारी, किसान, शिक्षक, डाक्टर आदि होते है। उनके लिए न्यायालय का कार्य उनका नियमित काम नही होता। उनका नियमित कार्य किसी अन्य स्थान पर होता है। यद्यपि उनका निर्वाचन ढाई वर्ष के लिए होता है, परन्तु उन्हे साल म अधिक से अधिक दो सप्ताह के लिए न्यायिक कार्य मे हिस्सा लेने के लिये निमन्त्रित किया जाता है। जन पच न्यायालय के पूर्णाधिकार प्राप्त सदस्य होते है। प्रत्यक जन पच का मत न्यायाधीश के मत के समान होता है। इस पर भी न्यायिक निर्णय म जन पचो की भूमिका महत्वपूर्ण या निर्णायक सिद्ध नही होती है। इसका मूल कारण यह है कि उन्हे न तो कानून का विशेष ज्ञान होता है और न ही अनुभव। परिणामस्वरूप न्यायिक निर्णयो मे उनकी भूमिका निष्क्रिय (Passive) अथवा उपचारात्मक (Proforma) बनकर रह जाती है।

सोवियत जन-पचो की व्यवस्था एग्लो सेक्सन की जूरी (Jury) व्यवस्था के समान है परन्तु दोनो की प्रकृति मे अन्तर है। जहाँ जूरी मानवीय आधार पर कार्य करती ह वहाँ जनपच समाजवादी सिद्धान्तो के आधार पर कार्य करते है।

6 वकील मण्डलियाँ अथवा निजी पेशेवर वकीलों का अभाव (Colleges of

न्यायालयो की कार्यवाही मे एक भिन्नता यह ह कि जहा स्वतन्त्र विश्व के दशों के न्यायालयो मे नजीरो ( यायालय ने पूव के निरायो) का प्रयोग साक्षी के रूप मे किया जाता है वहा सोवियत न्यायालयो मे उनका प्रयोग नही किया जाता। स्वतन्त्र विश्व मे नजीरे न्यायालय के निर्णय को प्रभावित करती है । उन्ह विधि के स्रोत भी माना जाता ह। सोवियत सघ म न्यायालय प्रत्येक विवाद का निपटारा अपने विवेक से करता है । सोवियत न्यायालय न्यायिक कायवाही के दौरान किन्ही कानूनी प्रतिमानो को स्थापित नही करती। व पहले से उपस्थित एव चालू प्रतिमानो का प्रयोग अवश्य करती है परन्तु वे निर्णयो मे कभी सामान्य निर्देश नहीं देती और न ही सादृश्यता का प्रयोग करती है । वे सवदा कानून के आधार पर किसी ठोस मामले का निर्णय करती है। वे प्रत्येक मामले म कानून का ही प्रयोग करती हैं।

**18 न्यायालयों की दो श्रेणियां**—सोवियत सवैध निक कानून यायालयों को दो श्रेणियो म विभाजित करता है। अखिल सघीय न्यायालय और सघ गण राज्यो की न्यायालय। सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय और सनिक ट्रिब्यूनल पहली श्रेणी म आती है और दूसरी श्रेणी मे सघ गणराज्यो एव स्वायत्त गणराज्यों के सर्वोच्च न्यायालय, क्षेत्रीय, प्रादशिक और नगर न्यायालय, स्वायत्त प्रदेशों, स्वायत्त इलाको, जिलो और नगरो की जन यायालय । सभी न्यायालयो का दीवानी और फौजदारी दोनो प्रकार के मुकदमो की सुनवाई करने का अधिकार है।

**19 प्रोक्यूरेटर व्यवस्था**—सोवियत सघ मे सभी स्तरो के न्यायालय के साथ प्रोक्यूरेटर कार्यालय की व्यवस्था की गयी है । प्रोक्यूरेटर व्यवस्था के शीर्ष पर प्राक्यूरेटर जनरल का कार्यालय ह और उसके अधीनस्थ स्तरो पर प्रोक्यूरेटर कार्यालयो की एक शृखला है । प्रोक्यूरेटरी का मुख्य काय कानूनो के परिपालन को सुनिश्चित करना, उनकी उल्लघनाओ का पता लगाना और उन्हें दूर करना है। प्रोक्यूरेटर जनरल एक ही समय पर अभियोक्ता अभियुक्त के अधिकारो का रक्षक और एक न्यायाधीश के रूप मे काय करता है । सोवियत सघ मे वह कानूनो का सूत्रपात (initiate) भी कर सकता है। प्रोक्युरटर कार्यालय जैसी सस्था स्वतन्त्र विश्व मे किसी देश मे विद्यमान नही।

## सोवियत न्यायालयो का सगठन
## (Organization of the Soviet Courts)

सोवियत सघ की न्यायालयों को एक पिरामिड की तरह सगठित किया गया है। सभी न्यायालयो के शीप पर सोवियत सघ का सर्वोच्च न्यायालय है और सबसे निम्न स्तर पर जन यायालय है। नियमित यायालयो क अतिरिक्त सोवियत

के देशों में न्याय की आँखों पर पट्टी बंधी होती है अर्थात् न्याय तटस्थ और निरपेक्ष होता है न्यायाधीश की कोई अपनी धारणा नहीं होती और वह प्राकृतिक न्याय और न्याय की भावना से न्याय प्रदान करता है वहाँ सोवियत संघ में न्याय व्यवस्था के विशिष्ट उद्देश्य हैं, न्यायाधीशों की समाजवादी धारणायें हैं और न्यायालय क्रान्ति द्वारा स्थापित राजनीतिक सामाजिक और आर्थिक व्यवस्था के उद्देश्यों को प्राप्त करने में सहायक है। सोवियत न्यायालय समाजवादी हितों की उपेक्षा करके नागरिकों को कोई संरक्षण प्रदान नहीं करती प्रत्युत वह नागरिकों में कानूनों की पालना की भावना पैदा करके उनमें देशभक्ति की भावना पैदा करके समाजवादी सम्पत्ति की रक्षा करके, श्रम अनुशासन के निर्णयों को लागू करके समाजवाद को सुदृढ़ करने का प्रयास करती है। संक्षेप में, राज्य सत्ता के अन्य अंगों की भांति सोवियत न्यायालय को मेहनतकश लोगों के हितों की रक्षा करनी पड़ती है एवं नये मानव के निर्माण में सहायता देनी होती है।

**10 खुली कार्यवाही (Open Proceedings)**—स्वतन्त्र विश्व के देशों के न्यायालयों की कार्यवाही की भांति सोवियत न्यायालयों की कार्यवाही भी खुली होती है अर्थात् न्यायालयों में मुकदमों की सुनवाई खुले रूप से की जाती है। परन्तु इसका यह कदापि अर्थ नहीं कि संघ में न्यायालय गुप्त रूप में या कमरे के अन्दर कभी काम नहीं करते। वस्तुतः राज्य की सुरक्षा से सम्बन्धित मामलों की सुनवाई गुप्त रूप से ही होती है। सोवियत न्यायालय की कार्यवाही खुली होते हुए भी सोवियत प्रेस में सभी मुकदमों का विवरण प्रकाशित नहीं होता प्रेस में केवल थोड़े से मुकदमों का विवरण ही प्रकाशित होता है। इसके अतिरिक्त विमत निर्णय अर्थात् अल्पमत्यक निर्णय की उद्घोषणा खुले न्यायालय में नहीं की जाती यद्यपि उसे मुकदमे की फाइल के साथ लगा दिया जाता है।

**11 क्षेत्र अथवा मण्डल बैठकें (Circuit Sessions)**—सोवियत न्यायालय केवल निर्धारित स्थानों में अपने कक्ष में ही बैठकें नहीं करती बल्कि क्षेत्र अथवा मण्डल अर्थात् कार्य स्थलों और निवास स्थानों पर भी (जहाँ प्रतिष्ठान, संस्थायें और सार्वजनिक संगठन स्थित हैं) बैठकें करती है। इस व्यवस्था से मुकदमों की जाँच उन स्थानों पर पहुँच जाती है जहाँ अपराध हुआ होता है। इससे मुकदमे से सम्बन्धित सभी व्यक्तियों अर्थात् सहकर्मियों पड़ोसियों आदि को कानून की शिक्षा देने का अवसर भी मिल जाता है। यही कारण है कि सोवियत न्याय प्रक्रिया में स्वतन्त्र विश्व की प्रक्रिया में पायी जाने वाली औपचारिकताओं और कर्मकाण्डों का अभाव होता है। सोवियत न्यायाधीश एक शिक्षा शास्त्री की भूमिका निभाता है। जहाँ स्वतन्त्र विश्व के देशों के न्यायाधीश से एकान्त जीवन व्यतीत करने की अपेक्षा की जाती है वहाँ सोवियत न्यायाधीश सीख देता है, फुसलाता है और डाँट फटकार करता है। सोवियत संघ में जन पंचों की भूमिका भी एक शिक्षा शास्त्री की है।

न्यायालयों की कार्यवाही में एक भिन्नता यह है कि जहां स्वतन्त्र विश्व के देशों के न्यायालयों में नजीरों (न्यायालय के पूर्व के निर्णयों) का प्रयोग साक्षी के रूप में किया जाता है वहां सोवियत न्यायालयों में उनका प्रयोग नहीं किया जाता। स्वतन्त्र विश्व में नजीरें न्यायालय के निर्णय को प्रभावित करती हैं। उन्हें विधि के स्रोत भी माना जाता है। सोवियत संघ में न्यायालय प्रत्येक विवाद का निपटारा अपने विवेक से करता है। सोवियत न्यायालय न्यायिक कार्यवाही के दौरान किन्हीं कानूनी प्रतिमानों को स्थापित नहीं करती। वे पहले से उपस्थित एवं चालू प्रतिमानों का प्रयोग अवश्य करती हैं परन्तु वे निर्णयों में कभी सामान्य निर्देश नहीं देती और न ही सादृश्यता का प्रयोग करती हैं। वे सदा कानून के आधार पर किसी ठोस मामले का निर्णय करती हैं। वे प्रत्येक मामले में कानून का ही प्रयोग करती हैं।

**18 न्यायालयों की दो श्रेणियाँ**—सोवियत संवैधानिक कानून न्यायालयों को दो श्रेणियों में विभाजित करता है। अखिल संघीय न्यायालय और संघ गणराज्यों की न्यायालय। सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय और सैनिक ट्रिब्यूनल पहली श्रेणी में आती है और दूसरी श्रेणी में संघ गणराज्यों एवं स्वायत्त गणराज्यों के सर्वोच्च न्यायालय, क्षेत्रीय, प्रादेशिक और नगर न्यायालय, स्वायत्त प्रदेशों, स्वायत्त इलाकों, जिलों और नगरों की जन न्यायालय। सभी न्यायालयों को दीवानी और फौजदारी दोनों प्रकार के मुकदमों की सुनवाई करने का अधिकार है।

**19 प्रोक्यूरेटर व्यवस्था**—सोवियत संघ में सभी स्तरों के न्यायालय के साथ प्रोक्यूरेटर कार्यालय की व्यवस्था की गयी है। प्रोक्यूरेटर व्यवस्था के शीर्ष पर प्रोक्यूरेटर जनरल का कार्यालय है और उसके अधीनस्थ स्तरों पर प्रोक्यूरेटर कार्यालयों की एक शृंखला है। प्रोक्यूरेटरी का मुख्य कार्य कानूनों के परिपालन को सुनिश्चित करना, उनकी उल्लंघनाओं का पता लगाना और उन्हें दूर करना है। प्रोक्यूरेटर जनरल एक ही समय पर अभियोक्ता, अभियुक्त के अधिकारों का रक्षक और एक न्यायाधीश के रूप में कार्य करता है। सोवियत संघ में वह कानूनों का सूत्रपात (initiate) भी कर सकता है। प्रोक्यूरेटर कार्यालय जैसी संस्था स्वतन्त्र विश्व के किसी देश में विद्यमान नहीं।

## सोवियत न्यायालयों का संगठन
## (Organization of the Soviet Courts)

सोवियत संघ की न्यायालयों को एक पिरामिड की तरह संगठित किया गया है। सभी न्यायालयों के शीर्ष पर सोवियत संघ का सर्वोच्च न्यायालय है और सबसे निम्न स्तर पर जन न्यायालय है। नियमित न्यायालयों के अतिरिक्त सोवियत

यत सघ मे ात्मक न्यायिक व्यवस्था है। फिर भी सर्वोच्च न्यायालय न तो संविधान की सर्वोच्चता की रक्षा करता है और न ही उसकी व्याख्या करता है। सोवियत संघ म य काय सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम करती है। सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय के पास न्यायिक वीटो (Judicial Veto) का अभाव है, उसकी स्थिति ब्रिटिश न्यायालय की भांति कार्यात्मक स्वायत्तता (Functional Autonomy) की है। वह कभी भी अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय की भांति "तृतीय सदन" का रूप ग्रहण नहीं कर सकती और न ही वह भारतीय सर्वोच्च न्यायालय की "श्रेष्ठ" स्थिति ग्रहण कर सकती है।

**14 सुधारवादी दृष्टिकोण (Reformatory Attitude)**—दण्ड के प्रति सोवियत न्याय व्यवस्था का दृष्टिकोण प्रतिशोधात्मक (*Retributive*) अथवा निवारक (Detterent) नहीं, वह सुधारात्मक (Reformatory) है। उसकी धारणा है कि व्यक्ति परिस्थितियों के वशीभूत होकर अपराध करता है। अत अपराध के प्रति घृणा उत्पन्न करनी चाहिए ताकि भविष्य म अपराध न हो। सोवियत कानून दीवानी और फौजदारी अपराधो तथा प्रतिक्रान्ति अपराधो मे भेद करता है। जहां दीवानी और फौजदारी अपराधो म मृत्यु दण्ड समाप्त कर दिया गया है और अपराधी को, सुधार की दृष्टि से, मामूली दण्ड दिया जाता है वहा प्रतिक्रान्ति अपराधो को *भयकर अपराध समझा जाता है और उनके लिए कडे से कडे दण्ड की व्यवस्था की* गयी है। यही कारण है कि सोवियत सघ मे देशद्रोहियो, जासूसो और विध्वसको को देश निकाले अथवा मृत्यु दण्ड की सजायें दी जाती है। घूस, सट्टेबाजी, परजीविता जैसे आर्थिक प्रकृति के अपराधो म भी कठोर दण्ड की व्यवस्था की गयी है।

**15 समान न्याय (Equal Justice)**—सोवियत न्याय व्यवस्था सभी को समान न्याय प्रदान करती है। सभी नागरिक कानून के समक्ष समान है। न्यायालय किसी आधार पर नागरिको म कोई भिन्नता नही करता। जैसाकि अनुच्छेद 156 म कहा गया है कि *"सोवियत सघ म न्याय कानून और न्यायालय के समक्ष नाग*रिको की समानता के सिद्धान्त पर किया जाता है।" सोवियत सघ मे फ्रांस की *भांति किसी प्रकार की प्रशासनिक न्यायालय नही है।* सोवियत सघ म न्याय सामान्य न्यायालयो द्वारा ही प्रदान किया जाता है। न्यायालय द्वारा दण्डित किये बिना किसी व्यक्ति को दण्डित नहो किया जा सकता।

**16 एकीकृत न्याय व्यवस्था**—सोवियत न्याय व्यवस्था एकीकृत न्याय व्यवस्था है। सभी न्यायालय सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय के निरीक्षण के अधीन काय करता है।

**17 नजीरों के प्रयोग का अभाव (Absence of use of Precedents)**—विपरीत अमरीका और भारत जैसे स्वतन्त्र विश्व के देशो की न्यायालयो और सोवियत

है, परन्तु व्यवहार म कानून का वही स्नातक जो न्याय संस्थाओं के साथ पिछले 10 वर्षों स जुटा हुआ होता ह तथा जिसे सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी अथवा उसका कोई सहायक संगठन उम्मीदवार के रूप मे खडा करता है वह ही न्यायाधीश पद के लिए निर्वाचित कर लिया जाता है। न्यायाधीश जन-न्यायालय का अध्यक्ष होता है। जन-पंचों का निर्वाचन ढाई वर्ष के लिए काम या रहने की जगहों पर मेहनतकश लोगो की आम सभाओं द्वारा हाथ उठा कर होता है। जन न्यायालयों म कानूनी मण्डलियां नही होती।

जन न्यायालय प्राथमिक न्यायालय हैं। इनका क्षेत्राधिकार कानून द्वारा सीमित है। इस पर भी 90% से अधिक मुकदमा (फौजदारी और दीवानी) की सुनवाई इन्ही न्यायालयों म शुरू होती ह। इन न्यायालयो की कार्यवाही खुली होती है और नगर की भाषा मे की जाती है। निर्णय बहुमत द्वारा लिये जाते हैं। न्यायाधीश और जन-पंच के मत का मूल्य समान होता है। न्यायाधीश निर्वाचकों के प्रति उत्तरदायी होता है। वह अपने राय तथा न्यायालय के काम की रिपोर्ट अपने निर्वाचकों को देता है। यदि कोई न्यायाधीश निर्वाचकों के विश्वास के औचित्य को सिद्ध करने मे असफल रहता है अर्थात् वह अयोग्य सिद्ध होता है तो उसे कानून द्वारा निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार वापस बुलाया जा सकता है।

जन न्यायालय मुख्यत निम्न प्रकार के विवादो की सुनवाई करती हैं—

(i) नागरिक जीवन की स्वतन्त्रता एवं सम्मान के विरुद्ध किये गये अपराध, हत्या, बलात्कार के अपराध इसी क्षेत्र म आते है।

(ii) सम्पत्ति के विरुद्ध अपराध। चोरी, डकैती आदि स सम्बन्धित अपराध इसी क्षेत्र में आते है।

(iii) सत्ता सम्बन्धी अपराध। सत्ता का दुरुपयोग, गबन आदि के अपराध इसी क्षेत्र मे आते है।

(vi) शासन व्यवस्था के विरुद्ध अपराध। करो की चोरी, निर्वाचन विधि की उल्लंघना, सैनिक भर्ती मे टालमटोल करना तथा कृषि उपज का निश्चित भाग राज्य को न देना आदि अपराध इसी क्षेत्र म आते है।

**3 क्षेत्रों, प्रदेशो और हलकों मे विभाजित नगरो के न्यायालय, स्वायत्त प्रदेशो और स्वायत्त इलाको के न्यायालय तथा स्वायत्त गणराज्यों के सर्वोच्च न्यायालय**—ये सब न्यायालय सोवियत न्यायालय व्यवस्था की दूसरी कडी म आते है। इस कडी म आने वाले न्यायालयो के न्यायाधीशों का निर्वाचन सम्बन्धित सोवियतों द्वारा पांच साल के लिए होता है। इस कडी म आने वाले न्यायालयो म फौजदारी और दीवानी मामलों की न्याय मण्डलियाँ तथा न्यायालय का प्रेसीडियम (अध्यक्ष मण्डल) होता है। प्रत्येक न्यायालय मे एक अध्यक्ष, उपाध्यक्षगण, सदस्यगण और जन पंच

6 सैनिक ट्रिब्यूनल—सोवियत संघ में सैनिक ट्रिब्यूनल एक प्रकार का विशेष ट्रिब्यूनल है। संविधान अनुच्छेद 152 में इस प्रकार के ट्रिब्यूनलों की व्यवस्था करता है। इस अनुच्छेद के अनुसार सैनिक ट्रिब्यूनलों का निर्वाचन सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के प्रेसीडियम द्वारा पाँच वर्ष के लिए होता है। इस ट्रिब्यूनल के जन पञ्चों को सैनिकों की आम सभायें ढाई वर्ष के लिए निर्वाचित करती हैं। इस प्रकार के ट्रिब्यूनल सेना के ठहरने के स्थानों एवं सैनिक शिक्षण केन्द्रों पर स्थापित की जाती हैं। ये ट्रिब्यूनलें सशस्त्र सेनाओं से सम्बन्धित अपराधों के मुकदमों की सुनवाई करती हैं। देश द्रोहिता, विश्वासघात क्रान्ति तथा शासन विरोधी नागरिकों के विरुद्ध मुकदमों की सुनवाई भी सैनिक ट्रिब्यूनल ही करती है। इनका मुख्य उद्देश्य सोवियत संघ में कड़े सैनिक अनुशासन को बनाये रखना है।

7 विशेष न्यायालय—सोवियत संघ में कुछ विशेष प्रकार के न्यायालय भी हैं। जन न्यायालय का श्रम विभाग भू-न्यायालय पंच न्यायालय, तरुण न्यायालय (Juvenile Courts), अनुशासन न्यायालय, सैनिक न्यायालय आदि विशेष न्यायालयों के उदाहरण हैं।

8 राजकीय पंच निर्णय निकाय—सोवियत संघ में राजकीय पंच निर्णय निकायों की भी व्यवस्था है। अनुच्छेद 163 के अनुसार "प्रतिष्ठानों, संस्थाओं और संगठनों के बीच आर्थिक विवादों को हल करने का काम राजकीय पंच निर्णय निकाय अपने अधिकार क्षेत्र की सीमाओं के भीतर करते हैं।" इस तरह राजकीय पंच निर्णय निकायों का सम्बन्ध आर्थिक विवादों से है। इनका सम्बन्ध प्रतिष्ठानों संस्थाओं और संगठनों के बीच करारों के दायित्व की पूर्ति से सम्बन्धित उठने वाले विवादों से है। ये निकाय उन विवादों पर भी विचार करती हैं जो करार करते समय उत्पन्न होते हैं। ये निकाय अर्थ व्यवस्था में कानून का सही और एक समान पालन को सुनिश्चित करती है, ये योजना और करार सम्बन्धी अनुशासन की उल्लंघनाओं की रोकथाम करती है, ये उल्लंघनाओं के कारणों का पता लगाती है और सम्बन्धित निकायों को उनकी सूचना देती है।

राजकीय पंच निर्णय निकाय न्यायालय नहीं। ये सामान्य कानून के आधार पर निर्णय नहीं देती। ये आर्थिक विवादों का हल भिन्न भिन्न सिद्धान्तों के आधार पर निकालती है। ये प्रतिष्ठानों के आर्थिक संचालन में सहायक हैं ये योजना और करार सम्बन्धी अनुशासन को सुदृढ़ करती है ये विभागीय और स्थानीय प्रवृत्तियों को दूर करती है और प्रतिष्ठानों एवं संगठनों की कमियों को दूर करती है।

राजकीय पंच निर्णय निकायों के संगठन और कार्यविधि के बारे में संविधान मौन है। पंच निर्णय कानून में इनके संगठन [illegible] [illegible]ित किया गया है। ये निकाय एकीकृत प्रणाली के रूप में [illegible] जिनमें स[illegible] [illegible] की अपरिषद् के अधीन

संघ मे कामरेडस न्यायालय भी है जो नियमित न्यायालयो की श्रेणी मे नही आती। सोवियत संघ मे सैनिक ट्रिब्यूनलो की व्यवस्था भी है जो विशेष न्यायालयो की श्रेणी मे आते हैं। कामरेड्स न्यायालयो को छोडकर अन्य सभी न्यायालयो के संगठन की व्यवस्था संविधान के भाग VII के अध्याय 20 व 13 अनुच्छेदो मे (अनुच्छेद 151 से 163 तक) की गयी है। सभी न्यायालय सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के निरीक्षण मे कार्य करती है।

सोवियत संघ के न्यायालयो के संगठन को निम्न शीर्षको के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 कामरेडस न्यायालय (Comrades Courts)—कामरेडस न्यायालय नियमित सोवियत न्यायालयो की श्रेणी मे नही आती। वे सोवियत न्याय व्यवस्था का अंग भाग नही। फिर भी नागरिको को कानून की शिक्षा देने, उन्हे विधि सचेत और विधि पालक बनाने मे उनकी भूमिका महत्त्वपूर्ण है। ये न्यायालय कानून की गौण उल्लघनायें करने वाले व्यक्तियो पर संगठित दबाव डालती है और समुदाय मे वांछित आचरण के उद्देश्य को प्राप्त करती है। इनका स्वरूप भारत मे न्याय पंचायतो की तरह है।

कामरेडस न्यायालयो को कार्य स्थानो या रहने के स्थानो पर संगठित किया गया है। इनके सदस्य कार्य या निवास स्थान के प्रतिनिधि होते है। ये अधिकांश गौण विवादो की सुनवाई करती है। उदाहरणत य चिरकाल तक कार्य से अनुपस्थिति रहने कार्य स्थान पर शराब पीकर आने, निवास स्थानों पर असभ्य अथवा अशिष्ट व्यवहार करने सम्बन्धी विवादो की सुनवाई करती है। य अपराधी को थोडा दण्ड भी दे सकती हैं, ये निन्दा कर सकती है या थोडा जुर्माना कर सकती है। यदि कथित उल्लघन माग करे तो ये विवाद को नियमित न्यायालय म हस्तान्तरित कर सकती हैं। इनके निर्णयो के विरुद्ध जन न्यायालय म अपील भी हो सकती है।

2 जन न्यायालय (Peoples Courts)—सोवियत संघ की नियमित न्यायालयों के सबसे निम्न स्तर पर जन न्यायालय हैं। इन्हे नगरो व इनको म तथा ग्रामीण जिलो मे संगठित किया गया है। इसीलिए इन्हे जिला न्यायालय भी कहा जाता है। प्रत्येक जन न्यायालय म एक न्यायाधीश और दो जन पंच होते हैं। प्रत्येक जन न्यायालय के साथ सम्बद्ध किये गये जन-पंचो की कुल संख्या 50 और 70 के बीच होती है। परन्तु एक समय पर केवल दो जन पंचो को साल मे केवल दो सप्ताह के लिए ही न्यायालय की कार्यवाही के साथ सम्बद्ध किया जाता है। न्यायाधीश को नगर (जिले) के नागरिकों द्वारा सार्वभौम, समान और प्रत्यक्ष मताधिकार के आधार पर गुप्त मतदान द्वारा पाच वर्ष के लिए निर्वाचित किया जाता है। सिद्धान्तत न्यायाधीश पद के लिए कोई भी नागरिक निर्वाचन लड सकता

लय न्याय मण्डलियो के माध्यम से अपने कार्यों का सम्पादन करता है। ये न्याय मण्डलिया मुख्यत निम्न है—

(1) दीवानी मामला के लिए न्याय मण्डली।

(11) फौजदारी मामलो के लिए न्याय मण्डली।

(111) सैनिक न्याय मण्डली।

(1v) सोवियत सघ के सर्वोच्च न्यायालय का पूर्णाधिवेशन।

जब न्यायालय प्राथमिक न्यायालय के रूप मे काय करता है तो एक न्यायाधीश और दो जन पच मुकदमे की सुनवाई करते है, जब न्यायालय अपीली न्यायालय के रूप मे काय करता है तो आठ न्यायाधीश मुकदमे की सुनवाई करते है। अपीली न्यायालय मे जन पच हिस्सा नही लेते, केवल न्यायाधीश ही हिस्सा लेते है। न्याय मण्डली की अध्यक्षता न्याय मण्डली का अध्यक्ष करता है यद्यपि मुख्य न्यायाधीश किसी भी समय किसी भी न्याय मण्डली की अध्यक्षता ग्रहण कर सकता है। न्यायालय के पूर्णाधिवेशन (The Plenum) मे न्यायालय के सभी सदस्य अर्थात् अध्यक्ष, उपाध्यक्षगण, सदस्यगण और जन पच हिस्सा लेते है। न्यायालय के पूर्णाधिवेशन की कायवाही म नियमत सोवियत सघ का प्रोक्यूरेटर जनरल और विधि मन्त्री भाग लेते हैं। पूर्णाधिवेशन की कायवाही तभी वैध मानी जाती है जब न्यायालय के पूण सदस्यो के दो तिहाई सदस्य उपस्थित होते है। पूर्णाधिवेशन म निणय उपस्थित सदस्यो के बहुमत से लिये जाते है। पूर्णाधिवेशन की बैठकें दो माह म एक बार होती है। इसके आदेश अतिम होते हैं और सारे देश म लागू होते है। सभी अधीनस्थ न्यायालयो को इसके आदेशो को स्वीकार कर लागू करना होता है।

सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय का पूर्णाधिवेशन मुख्यत निम्न कार्यों को करता है—

(1) न्यायालय की न्याय मण्डलियों का निर्वाचन करना।

(11) सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश अथवा सोवियत सघ के प्रोक्यूरेटर जनरल के विरोध प्रकट करने पर सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय की न्याय मण्डलियो के निर्णयों तथा सघ गणराज्यो की सर्वोच्च न्यायालयो के निर्णयो के विरुद्ध अपीलो की सुनवाई करना, यदि वे सोवियत सघ के कानूनो के विरुद्ध हैं अथवा वे किसी सघ गणराज्य के अधिकारो की उल्लघना करते हैं।

(111) न्यायिक न्याय प्रणाली के सम्बन्ध म सामान्य नियमो अथवा निर्देशो को जारी करना। न्यायालय के स्पष्टीकरण, नियमो अथवा निर्देशो का मुख्य उद्देश्य कानूनो की सही और सुविदित व्याख्याओं का बढावा देना है।

(1v) कानूनो की व्याख्या करने म सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम की सहायता करना।

सघ मे कामरेडस न्यायालय भी है जो नियमित न्यायालयो की श्रेणी म नही आते । सोवियत सघ म सैनिक ट्रिब्यूनलो की व्यवस्था भी है जो विशेष न्यायालयो की श्रेणी मे आते हैं । कामरेड्स न्यायालयो को छोडकर अन्य सभी न्यायालयो के सगठन की व्यवस्था सविधान के भाग VII के अध्याय 20 क 13 अनुच्छेदा म (अनुच्छेद 151 से 163 तक) की गयी है । सभी न्यायालय सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के निरीक्षण म काय करती है ।

सोवियत सघ के न्यायालयों के सगठन को निम्न शीर्षकों के अन्तगत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 कामरेड्स न्यायालय (Comrades Courts)—कामरेडस न्यायालय नियमित सोवियत न्यायालयो की श्रेणी म नही आती । वे सोवियत न्याय व्यवस्था म तरग भाग नही । फिर भी नागरिको को कानून की शिक्षा देने, उन्ह विधि सचेत और विधि पालक बनाने म उनकी भूमिका महत्त्वपूण है । ये न्यायालय कानून की गौण उल्लघनायें करने वाले व्यक्तियो पर सगठित दबाव डालती हैं और मनुष्य मे वाछित आचरण के उद्देश्य का प्राप्त करती है । इनका स्वरूप भारत म न्याय पचायतो की तरह है ।

कामरेडस न्यायालयो को काय स्थानो या रहन के स्थानों पर सगठित किया गया है । इनके सदस्य काय या निवास स्थान के प्रतिनिधि होते हे । ये अत्यधिक गौण विवादो की सुनवाई करती है । उदाहरणत य चिरकाल तक काय से अनुपस्थिति रहने काय स्थान पर शराब पीकर आने, निवास स्थानो पर असभ्य अथवा अशिष्ट व्यवहार करने सम्बन्धी विवादो की सुनवाई करती हैं । य अपराधी को थोडा दण्ड भी दे सकती है, य निन्दा कर सकती है या थोडा जुर्माना कर सकती है । यदि कथित उल्लघना माग करे तो ये विवाद को नियमित न्यायालय म हस्तान्तरित कर सकती हैं । इनके निणयो के विरुद्ध जन न्यायालय म अपील भी हो सकती है ।

2 जन न्यायालय (Peoples Courts)—सोवियत सघ की नियमित न्यायालयो के सबसे निम्न स्तर पर जन न्यायालय है । इन्ह नगरो के हल्को म तथा ग्रामीण जिलो मे सगठित किया गया है । इसीलिए इन्हे जिला न्यायालय भी कहा जाता है । प्रत्येक जन न्यायालय मे एक न्यायाधीश और दो जन पच होते है । प्रत्यक जन न्यायालय के साथ सम्बद्ध किये गय जन-पचो की कुल सख्या 50 और 70 के बीच होती है । परन्तु एक समय पर केवल दो जन पचो को साल मे केवल दो सप्ताह के लिए ही न्यायालय की कायवाही के साथ सम्बद्ध किया जाता है । न्यायाधीश को नगर (जिले) के नागरिको द्वारा सावभौम, समान और प्रत्यक्ष मताधिकार के आधार पर गुप्त मतदान द्वारा पाच वष के लिए निर्वाचित किया जाता है । सिद्धान्तत न्यायाधीश पद के लिए कोई भी नागरिक निर्वाचन लड सकता

का प्रयोग करती है सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय के पास उसका अभाव है। सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय संघ गणराज्यो की सर्वोच्च सोवियतो द्वारा पारित कानूनो को तो रद्द कर सकती है। यदि वे किसी अखिल संघीय कानून या सोवियत संविधान के विपरीत है, परन्तु वह सोवियत संघ की मन्त्रिपरिषद् के निर्णयो, सोवियत संघ के सर्वोच्च सोवियत के कानूनो अथवा उसकी प्रेसीडियम द्वारा जारी की गई किसी आज्ञप्ति अथवा आदेश को रद्द नही कर सकती। दूसरे शब्दो मे, सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय के पास न्यायिक वीटो (Judicial Veto) नही है। निर्णय, आज्ञप्ति, आदेश अथवा कानून चाहे कितना ही अत्याचारी क्यो न हो सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय नागरिको को कोई संरक्षण प्रदान नही कर सकती। वस्तुत सोवियत संघ मे बन्दी प्रत्यक्षीकरण लेख जैसी कोई चीज नही।

सोवियत संघ एक संघात्मक राज्य है। फिर भी उसकी सर्वोच्च न्यायालय न तो संविधान की सर्वोच्चता की रक्षा करती है और न ही उसकी व्याख्या करती है। सोवियत संघ मे ये काम सोवियत संघ के सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम करती है।

संक्षेप मे, सोवियत संघ के सर्वोच्च न्यायालय का स्थिति ब्रिटिश न्यायालय की भांति कार्यात्मक स्वायत्तता की है। वह कभी भी अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय की भांति 'ततीय सदन'' का रूप ग्रहण नही कर सकता और न ही वह भारतीय सर्वोच्च न्यायालय की "श्रेष्ठ" स्थिति ग्रहण कर सकता है। सोवियत संघ मे सर्वोच्च न्यायालय की स्थिति प्रशासन के एक अंग जसी है जो समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ करने म उसकी सहायता करता है।

## सोवियत संघ मे न्यायालयो की स्वतन्त्रता
## (Independence of Courts in the Soviet Union)

सोवियत संघ के संविधान के अनुच्छेद 155 के अनुसार' "न्यायाधीश और जन पंच स्वतन्त्र है और केवल कानून के अधीन है।" स्वतन्त्र विश्व के किसी भी देश की न्यायालय व्यवस्था का यह मूलभूत सिद्धात है। सोवियत संविधान स्वतन्त्र विश्व के देशो के इस सिद्धान्त की सिद्धान्तत तो नकल करता है, परन्तु व्यवहार मे वह न तो न्यायालय व्यवस्था को प्रशासन से पृथक एव स्वतन्त्र व्यवस्था के रूप मे स्थापित करता है न न्यायालयो के संगठन को स्वतन्त्र सिद्धान्तो पर आधारित करता है और न न्यायाधीशों से समाजवादी व्यवस्था से स्वतन्त्र आचरण की अपेक्षा करता है। सोवियत न्यायाधीशो की स्वतन्त्रता जहा समाजवादी व्यवस्था से मर्यादित है वहा उनकी स्वतन्त्रता कम्युनिस्ट पार्टी के अनुशासन के अधीन भी है। संक्षेप मे, सोवियत संविधान अनुच्छेद 155 की शब्दावली केवल भ्रम पदा करती है।

होते है। ये न्यायालय प्राथमिक न्यायालय के रूप म जटिल दीवानी मामलो तथा अधिक खतरनाक फौजदारी अपराधो के मामलो पर विचार करती है। राज्य की सुरक्षा, समाजवादी सम्पत्ति के गबन तथा समाजवादी क्रान्ति के विरुद्ध काय करन वाले व्यक्तियो के मुकदमो की सुनवाई प्राथमिक न्यायालय के रूप म ही की जाती है। राज्य अथवा अन्य सावजनिक सगठनो के बीच उठने वाले विवाद दीवानी मामलो के क्षेत्र मे आते है। उच्चतर न्यायालय के रूप मे य न्यायालय जन न्यायालयो के निर्णयो, फैसलो आदि की विधि सम्मति और प्रमाणिकता पर विचार करती है।

4 सघ गणराज्यों के सर्वोच्च न्यायालय—सोवियत न्यायालय व्यवस्था की तीसरी कडी में सघ गणराज्या के सर्वोच्च न्यायालय आते है। प्रत्यक सघ गणराज्य का अपना सर्वोच्च न्यायालय है जो उसका सर्वोपरि न्यायिक निकाय है। इस तरह सोवियत सघ मे कुल 15 सघ गणराज्यो के सर्वोच्च न्यायालय है। इसके न्यायाधीशो का निर्वाचन सघ गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पाच वर्ष के लिए होता है। यह सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय के निरीक्षण और निर्देशन म काय करती है।

सघ गणराज्य का सर्वोच्च न्यायालय प्राथमिक न्यायालय अपीली न्यायालय और निरीक्षण निकाय के रूप म काय करता है। प्राथमिक न्यायालय के रूप म इसकी मण्डलिया विशेषत जटिल दीवानी और फौजदारी मामलो पर विचार करती है। प्राथमिक क्षेत्राधिकार के अन्तगत आने मुख्य मामले य है (i) जिन मामलो म सघ गणराज्य के बहुत ऊचे अधिकारी शामिल हो (ii) व मामले जिन्ह सघ गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम द्वारा न्यायालय को प्रेषित किये गय हो, (iii) वे मामले जिन पर सघ गणराज्य का प्रोक्यूरेटर अथवा आन्तरिक मामलो का मन्त्री न्यायालय को विचार करने के लिए कहे (iv) वे मामले जिन पर न्यायालय स्वय विचार करना चाहे। अपीली न्यायालय के रूप मे यह प्रादेशिक तथा इनके स्तर के माने जाने वाले न्यायालयो के निर्णयों और फैसलो के विरुद्ध शिकायतो और अपीलो की सुनवाई करती है। निरीक्षण निकाय के रूप म यह सघ गणराज्य के सभी निम्नतर न्यायालयो के फसला और निर्णयो के विरुद्ध अपीलो पर विचार करती है। सघ गणराज्य के सर्वोच्च न्यायालय के पूर्णाधिवेशन म निरीक्षण के तौर पर इस न्यायालय की मण्डलियो के फसलो के विरुद्ध अपीलो पर विचार किया जाता है।

5 सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय—सोवियत सघ की न्यायालय व्यवस्था मे शीर्षस्थ स्थान पर सोवियत सघ का सर्वोच्च न्यायालय है। यह देश का सर्वोपरि न्यायिक निकाय है (इसका विस्तृत वर्णन इस अध्याय म पृथक रूप स किया गया है अत इसका अध्ययन वही से कीजिए।)

मे सोवियत न्यायाधीशो की स्वतन्त्रता और कानूनो की अधीनता की बात करना हास्यप्रद है ।

3 **राजनीतिक वचनबद्धता**—सोवियत न्यायाधीश कम्युनिस्ट सिद्धातो के प्रति समर्पित उच्चकोटि के कम्युनिस्ट नेता होते है । वे समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ करने और समाजवाद के शत्रुओ को दण्डित करने के लिए वचनबद्ध होते है । वे समाजवादी व्यवस्था के अनुरूप निर्णय लेते है । वे न्याय की भावना या प्राकृतिक न्याय के आधार पर निर्णय नही देते । वे सविधान और कानून के स्थान पर कम्युनिस्ट पार्टी की नीतियो को प्राथमिकता देते है । जसाकि एन एम पोल्यान्स्की ने कहा है कि, "हमारे देश मे इन दो बातो मे कोई अन्तर्विरोध नही माना जाता कि न्यायाधीश कानून के अधीन है और साथ मे पार्टी की नीति के अधीन भी है ।"

4 **न्यायिक पुनरावलोकन का अभाव**—इस बिन्दु की व्याख्या सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय की शक्तियो मे बिन्दु न 4 पर की गयी है । अत इसका अध्ययन वही से कीजिए ।

**गैर-न्यायिक न्याय (Non-Judicial Justice)**—सोवियत सविधान अनुच्छेद 151 मे इस बात की व्यवस्था करता है कि सोवियत सघ मे केवल न्यायालय ही न्याय करती है ।" अनुच्छेद 160 इस बात की व्यवस्था करता है कि 'किसी व्यक्ति को अपराधी तब तक नही समझा जा सकता और अपराधी के रूप मे दण्डित नही किया जा सकता जब तक न्यायालय कानून के अनुरूप वैसा दण्ड नही देता" । अनुच्छेद 158 प्रतिवादी के लिए कानूनी सहायता की गारण्टी देता है । सविधान की ये सभी व्यवस्थायें केवल अर्द्ध सत्य ही है । प्रथम, यह कहना पूर्ण सत्य नही कि 'केवल न्यायालय ही न्याय प्रदान करता है" उदाहरणार्थ सोवियत सघ मे कामरेड्स न्यायालय, जिन्हे न्यायालय की श्रेणी मे ही नही लिया जाता है और जिनकी स्थिति सार्वजनिक सभाओ से बढकर नही वे अपराधी की निन्दा भी कर सकती है और उसे थोडा दण्ड भी दे सकती है । दूसरे, सोवियत सघ की विशेष न्यायालय घूस, सट्टेबाजी और परजीविता जसे आर्थिक अपराधो के लिए सम्पत्ति के जब्त करने तथा पाच साल तक देश निकाले जसे कठोर दण्ड भी दे सकती है जो कानून और न्याय की भावना के अनुरूप नही होते । तीसरे, सविधान प्रतिवादी के लिए कानूनी सहायता की गारण्टी देता है परन्तु अधिवक्ता समाजवादी व्यवस्थाओ के अनुरूप ही अपने मुवक्किल (Client) की रक्षा कर सकता है । चौथे, राजकीय पच निर्णय निकाय आर्थिक विवादो का निपटारा करती है जो किसी रूप मे न्यायालय नही । ये निकाय कानून के आधार पर नहीं बल्कि विविध आर्थिक सिद्धान्तो के आधार पर विवाद का निर्णय करती है ।

पच निर्णय निकाय सर्वोपरि हैं । इस निकाय में ग्रखिल सघीय महत्व के ग्रथवा ग्रलग ग्रलग सघ गणराज्यो के प्रतिष्ठानो के बीच बडे ग्रौर महत्वपूर्ण विवाद हल किय जाते हैं । शेष विवाद निम्न स्तर की राजकीय पच निर्णय निकाय हल करती है ।

## सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय
## (The Supreme Court of the U S S R)

सगठन (Composition)—सोवियत सघ की न्यायालय व्यवस्था के शीपस्थ स्थान पर सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय है । जैसाकि ग्रनुच्छेद 153 म कहा गया है कि "सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय सोवियत सघ की उच्चतम न्यायिक निकाय है ग्रौर कानून द्वारा प्रस्थापित सीमाग्रो के ग्रन्तगत सोवियत सघ ग्रौर सघ गणराज्यो की न्यायालयो द्वारा न्याय प्रशासन का निरीक्षण करती है ।"

सोवियत सघ के सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशो का निर्वाचन सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पाच वर्ष के लिए होता है । इनके न्यायाधीशो का यह निर्वाचन एक ग्रौपचारिकता है । वस्तुत सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी द्वारा जिन प्रत्याशियो को निर्वाचन के लिए खडा किया जाता है, सर्वोच्च सोवियत उन्ही का निर्वाचन कर देती है । इस तरह कम्युनिस्ट पार्टी द्वारा चयन किये गये व्यक्ति ही सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्वाचित हो जाते है । सोवियत सविधान न्यायाधीशो की सख्या को निर्धारित नही करता । जिस समय सर्वोच्च सोवियत न्यायाधीशो का निर्वाचन करती है उस समय ही वह उनके सदस्यो की कुल सख्या निर्धारित कर देती है । न्यायालय म एक ग्रध्यक्ष (जिसे सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय का मुख्य न्यायाधीश कहा जाता है) उपाध्यक्षगण, सदस्यगण ग्रौर जन पच होते है । सघ गणराज्यो की सर्वोच्च न्यायालयो के ग्रध्यक्ष सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय के पदेन सदस्य होते है । इस तरह सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय म सघ गणराज्यो की सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशो को भाग लेने का ग्रवसर मिल जाता है । वर्तमान समय म सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय म एक ग्रध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष, 68 न्यायाधीश ग्रौर 25 जन पच है ।

योग्यतायें (Qualifications)—सविधान सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशो के लिए कोई योग्यतायें निर्धारित नहीं करता । व्यवहार म केवल उन्हीं नागरिको को सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश पद के लिए निर्वाचित किया जाता है जिन्हे कानून का ग्रच्छा ज्ञान ग्रौर ग्रनुभव प्राप्त होता है तथा जो कम्युनिस्ट पार्टी के उच्च कोटी के नेता होते है ग्रौर जो कम्युनिस्ट सिद्धान्तो म प्रवीण होते है ।

न्याय मण्डलियां (The Collegiums)—सोवियत सघ का सर्वोच्च न्याया

शक्ति है ।" विशिस्की का मत ह कि "वह कानून का रक्षक, कम्युनिस्ट पार्टी और सोवियत सत्ता का नेता और समाजवाद का समर्थक है।" जो एम कार्टर के अनुसार, "प्रोक्यूरेटर जनरल एक बहुत ही शक्तिशाली पदाधिकारी है। सोवियत सघ म कानूनो और नियमो की एकरूपता को सुनिश्चित करो मे उसकी स्थिति सर्वोच्च न्यायालय से भी महत्त्वपूर्ण है।"

प्रोक्यूरेटर कार्यालय एक विशाल और अत्यधिक केन्द्रीकृत निकाय है। यह एकीकृत है। यह अखिल सघीय स्तर पर काय करता इसके शीष प्रोक्यूरेटर जनरल और निम्न स्तरो पर उसके अधीन प्रोक्यूटरो की एक शृखला है। सोवियत सघ के तथा सघ गणराज्यो के प्रोक्यूरेटरो के कार्यालयो म प्रोक्यूरटरो की मण्डलिया (Colleges) भी बनाई जाती है। अनुच्छेद 168 के अनुसार "प्रोक्यूरेटर कार्यालय की एजेंसिया किसी स्थानीय निकाय के अधीन नही। वे उनसे स्वतन्त्र होकर अपने अधिकारो का प्रयोग करती है। वे केवल सोवियत सघ के प्रोक्यूटर जनरल के अधीन है।" अर्थात सावियत सघ के गणराज्यो की सर्वोच्च सोवियतो और अन्य स्थानीय सोवियतों को प्रोक्यूरेटर कार्यालय तथा उसकी एजेंसियो की गतिविधियो के निरीक्षण का कोई अधिकार नही। अनुच्छेद 16० केवल प्रोक्यूरेटर जनरल को सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी बनाता है और सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनो के बीच वह सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी हाता है।

*नियुक्ति (Appointment)—सोवियत सघ की प्रोक्यूरेटरी व्यवस्था की* विशेषता यह है कि जहा सावियत न्याय व्यवस्था के अन्य सभी पदाधिकारियो, विशेषकर न्यायाधीशों और जन पचों, का निर्वाचन होता है वहा प्रोक्यूरेटर जनरल और उसके अधीन सभी प्रोक्यूरेटरो को नियुक्त किया जाता है। उदाहरणत सोवियत सघ के प्रोक्यूरेटर जनरल की नियुक्ति सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा होती है। प्रोक्यूरेटर जनरल, अपनी बारी म, सघ गणराज्यो, स्वायत्त गणराज्यों, क्षेत्रो, प्रदेशों और स्वायत्त प्रदेशो के प्रोक्यूरेटरो को नियुक्त करता है। सघ गणराज्या के प्रोक्यूरेटर अपनी बारी म, जिला और नगर प्रोक्यूरटरो को नियुक्त करते है परन्तु उनकी नियुक्ति पर प्रोक्यूरेटर जनरल की पुष्टि की आवश्यकता होती है।

प्रोक्यूरेटरी व्यवस्था की दूसरी विशेषता है हां सविधा उनकी नियुक्ति की व्यवस्था तो करता है वहा यह उ म अर्थात् सोवियत सविधान प्रोक्यूटर जनरल प्र पदच्युति की कोई व्यवस्था । । इस प हटाया गया है।

(v) संघ गणराज्यों के न्यायिक अंगों के विवादों को सुलझाना, आदि ।

**कार्य और शक्तियाँ (Functions & Powers)**—सोवियत संघ के सर्वोच्च न्यायालय के पूर्णाधिवेशन द्वारा सम्पन्न किये जाने वाले कार्यों के अतिरिक्त सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य कार्य और शक्तियां निम्न हैं—

**1 निरीक्षणात्मक शक्तियां**—सोवियत संघ के सर्वोच्च न्यायालय को न्यायिक कार्यों के निरीक्षण का अधिकार है। अनुच्छेद 153 के अनुसार, सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय "कानून द्वारा प्रस्थापित सीमाओं के अन्तर्गत सोवियत संघ और संघ गणराज्यों की न्यायालयों द्वारा न्याय प्रशासन का निरीक्षण करती है।" इस कार्य की पूर्ति हेतु सर्वोच्च न्यायालय सामान्य निर्देश जारी करती है, कानूनों की एकरूपता को सुनिश्चित करने तथा उनकी सही व्याख्याओं को बढ़ावा देने के लिए स्पष्टीकरण जारी करती है आदि।

**2 प्राथमिक क्षेत्राधिकार (Original Jurdisiction)**—सोवियत संघ के सर्वोच्च न्यायालय को दीवानी और फौजदारी दोनों प्रकार के मुकदमों में प्राथमिक क्षेत्राधिकार प्राप्त है। सन 1957 के अधिनियम से पूर्व सर्वोच्च न्यायालय का प्राथमिक क्षेत्राधिकार अत्यधिक व्यापक था। परन्तु इस अधिनियम ने न्यायालय के प्राथमिक क्षेत्राधिकार को निम्न प्रकार के अत्यधिक गम्भीर और महत्वपूर्ण मामलों तक सीमित कर दिया है—

(i) सोवियत संघ तथा किसी संघीय गणराज्य के बीच अथवा दो या दो से अधिक संघ गणराज्यों के बीच उत्पन्न होने वाले विवाद।

(ii) राज्य की सुरक्षा, गम्भीर आर्थिक अथवा सैनिक मामलों सम्बन्धी अपराध, समाजवादी सम्पत्ति को हानि पहुंचाने सम्बन्धी विवाद आदि।

**3 अपीली क्षेत्राधिकार**—सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय की यह मुख्य शक्ति है क्योंकि अधिकांश मामले अपील के रूप में ही उसके समक्ष प्रस्तुत किये जाते हैं। इस क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत न्यायालय मुख्यतः निम्न प्रकार की अपीलों की सुनवाई करती है तथा निर्णय देती है—

(i) संघ गणराज्यों के सर्वोच्च न्यायालयों तथा सैनिक ट्रिब्यूनलों सहित अन्य विशेष न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपीलें।

(ii) सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय की न्याय मण्डलियों के निर्णयों के विरुद्ध अपीलें।

सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय को संघ गणराज्यों के सर्वोच्च न्यायालयों, विशेष न्यायालयों तथा अपनी न्याय मण्डलियों के निर्णयों को रद्द करने का अधिकार प्राप्त है।

**4 न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का अभाव**—अमरीका और भारत जैसे स्वतन्त्र विश्व के देशों की सर्वोच्च न्यायालय न्यायिक पुनरावलोकन की जिस शक्ति

निरीक्षण की शक्ति के अधीन प्रोक्यूरेटर जनरल मुख्यत निम्नलिखित का प्रयोग करता है—

(i) प्रत्येक मुकदमे मे, आरम्भ से अ त तक आरम्भिक जांच पडताल का निरीक्षण करता ह। इस शक्ति के अ तगत वह निणय को उलट सकता है, जांच पडताल अधिकारी को बदल सकता ह, निर्देश दे सकता है मुकदमे को एक यायालय से दूसरे यायालय म स्थाना तरित कर सकता है अथवा सारी कायवाही समाप्त कर सकता है।

(ii) न्यायालय के निणयो के औचित्य और वधानिकता की जांच पडताल करना। यदि वे अनुचित या भ्रामक है तो उनके विरुद्ध विरोध प्रकट करना अथवा उच्च यायालय म अपील करना।

(iii) यायालय म फौजदारी और दीवानी दोनो प्रकार के मुकदमो म हिस्सा लेना, यायालय के कानूनी ज्ञान मे वृद्धि करना और निणय लेने मे यायालय की सहायता करना।

(iv) यायालय के निर्णय अर्थात् दण्ड को लागू करने की रीति की वैधानिकता का निणय करना।

(v) कारावास स्थानो का नि ीक्षण करना, अपराधियो से मुलाकात करना, उनके साथ किय जा रहे व्यवहार का पता लगाना औ गैर कानूनी ढग से बन्दी बनाये गये व्यक्ति की रिहाई के आदश दना।

2 कानूनों की एकरूपता स्थापित करना—सामान्य निरीक्षण की शक्ति के अधीन अपने अधिकारो का प्रयोग करते हुए प्रोक्यूरेटर जनरल इस बात को सुनिश्चित करता है कि सभी स्तरो पर औरसभी सरकारी सस्थाओ और निकायो तथा नागरिको द्वारा कानून का पालन हो। इस उद्देश्य से वह सभी प्रशासनिक आदेशो और विनियमो पर निगरानी रखता है।

3 अभियोक्ता अभियुक्त का रक्षक और यायाधीश—प्रोक्यूरेटर जनरल एक साथ तीन प्रकार की भूमिका निभाता है। प्रथम स्थिति मे वह प्रमुख अभियोक्ता (Prosecutor) है अर्थात् वह अभियुक्त पर दोष लगाता है और यदि निर्णय या दण्ड अपर्याप्त ह तो उसके विरुद्ध उच्च यायालय मे अपील करता ह। दूसरी स्थिति म यदि अपराधी के अधिकारो की उल्लघना होती ह तो वह उसके विरुद्ध विरोध प्रकट करता है अथवा अपील करता है। तीसरी स्थिति म जब सर्वोच्च यायालय की पूण बठक होती है तो वह उसमे हिस्सा लेता है।

4 सूचना एव दस्तावेज प्राप्त करना—प्रोक्यूरेटर जनरल अपने कार्यों के सम्पादन हेतु सभी विभागो सस्थाओ सगठनो और कर्मचारियो स सूचनायें तथा

सोवियत न्यायालयों और न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता और निष्पक्षता किस सीमा तक मर्यादित है यह निम्न तथ्यों से स्पष्ट हो जाती है—

**1 सोवियत न्यायालय प्रशासन का एक हिस्सा है**—अमरीका, ब्रिटेन और भारत जैसे स्वतन्त्र विश्व के देशों की भांति सोवियत संघ में न्यायपालिका को प्रशासन से एक पृथक और स्वतन्त्र अंग नहीं समझा जाता। वहां, जैसाकि मुनरो ने कहा है, "न्यायपालिका नियमित प्रशासन का ही एक अंग है।" वस्तुत सोवियत संविधान स्वतन्त्र विश्व के देशों के संविधानों की भांति शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त में विश्वास नहीं करता। सोवियत संघ में सोवियतें (व्यवस्थापिकायें) न्यायालयों का सामान्य निर्देशन उसी प्रकार करती है जिस प्रकार वे प्रशासन के अन्य निकायों (मन्त्रि परिषद, कार्यकारिणी समिति आदि) का निर्देशन करती है। सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय की मर्यादायें तो इस एक तथ्य से स्पष्ट है कि उसके पूर्णाधिवेशन में सोवियत संघ के प्रोक्यूटर जनरल और विधि मन्त्री नियमित भाग लेते हैं और उसके निर्णयों, फैसलों एवं निर्देशनों और स्पष्टीकरणों को प्रभावित करते हैं। स्वतन्त्र विश्व के किसी भी देश की सर्वोच्च न्यायालय की कार्यवाही में प्रशासन के अधिकारी इस प्रकार भाग नहीं लेते। पोलियान्स्की के अनुसार।

"वास्तविक मुकदमों के परीक्षण करने की न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता सरकार की सामान्य नीति का अनुसरण करने के उनके कर्त्तव्य को समाप्त नहीं करती न्यायपालिका राज्य सत्ता का एक अंग है और इस कारण वह राजनीति से अलग नहीं हो सकती न्यायपालिका को राजनीति से पृथक रखने की मांग किन्हीं भी परिस्थितियों में और कहीं भी पूरी नहीं होती।" सोवियत न्याय व्यवस्था में किसी मन्त्रालय के विरुद्ध निर्णय देने को अवाछनीय स्वतन्त्रता और इसलिए सरकारी सत्ता की प्रतिष्ठा के लिए घातक समझा जाता है। इतना ही नहीं सोवियत संघ के सर्वोच्च न्यायालय का अध्यक्ष अर्थात् मुख्य न्यायाधीश सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की कार्यवाही में भाग लेता है। सोवियत न्यायालय और न्यायाधीश न स्वतन्त्र है और न परिस्थितिवश स्वतन्त्र रह सकते है।

**2 न्यायाधीशों का निर्वाचन**—स्वतन्त्र विश्व के देशों के न्यायाधीशों की भांति सोवियत संघ के न्यायाधीशों की नियुक्ति कार्यपालिका द्वारा योग्यता के आधार पर नहीं होती बल्कि सम्बन्धित सोवियतों द्वारा उनका निर्वाचन होता है। जन न्यायालयों के न्यायाधीशों का निर्वाचन तो प्रत्यक्षत सम्बन्धित जनता द्वारा होता है। निर्वाचन की यह व्यवस्था सोवियत न्यायाधीशों को राजनीतिज्ञ बना देती है। न्यायाधीश स्वतन्त्रता और निष्पक्षता से कार्य नहीं कर सकते। पुन निर्वाचन के लिए उन्हें अपने निर्वाचकों को प्रसन्न रखना पड़ता है और निर्णयों की उद्घोषणा करते समय उन्हें जन इच्छा का ध्यान रखना पड़ता है। ऐसी स्थिति

होता रहता है। देश के सामान्य हित ही नही होते बल्कि संघ गणराज्यों, प्रदेशों, क्षेत्रों, नगरों जिला आदि के भी हित होते हैं। अर्थव्यवस्था की विभिन्न शाखाओं, प्रतिष्ठानों और उनके समुच्चय (उद्यम समूहों) आदि के अपने विशिष्ट हित भी होते हैं। लोकतांत्रिक केन्द्रीयकरण समाज में विद्यमान इन विविध हितों का पता लगाता है और उन्हें ध्यान में रखते हुए सर्वाधिक उपयुक्त हल ढूंढता है। ऐसा करते हुए इस बात का विशेष ध्यान दिया जाता है कि देशव्यापी हित स्थानीय या विभागीय हितों के कारण नजरंदाज न होने पायें।

लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण के सिद्धान्त का विकास लेनिन ने किया था जिसे सन् 1917 में कम्युनिस्ट पार्टी की छठी अखिल संघीय कांग्रेस में स्वीकार किया गया था। तब से अब तक यह सिद्धान्त सोवियत राजनीतिक व्यवस्था का मूल आधार रहा है। सन् 1977 का अभिनव संविधान लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण के सिद्धान्त को संवैधानिक मान्यता प्रदान करता है तथा उसके अर्थ को स्पष्ट करता है। अनुच्छेद 3 के अनुसार "सोवियत राज्य लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण के सिद्धान्त पर गठित किया गया है तथा वह उसके आधार पर काम करता है।" इसके अर्थ को स्पष्ट करते हुए अनुच्छेद 3 में कहा गया है कि सोवियत राज्य में "नीचे से लेकर ऊपर तक राज्य सत्ता की सभी निकाय निर्वाचित होती हैं। वे जनता के प्रति उत्तरदायी हैं। निम्न निकायों का यह उत्तरदायित्व है कि वे उच्चतर निकायों के निर्णयों को स्वीकार करें अर्थात् निम्न निकायों के लिए उच्चतर निकायों के निर्णयों का पालन करना अनिवार्य है। लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण के सिद्धान्त में केन्द्रीय नेतृत्व को स्थानीय पहलकदमी और रचनात्मक कार्यों के साथ और प्रदत्त काम के लिए प्रत्येक राजकीय निकाय और पदाधिकारी के उत्तरदायित्व के साथ मिलाया गया है।"

अनुच्छेद 3 की शब्दावली से लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण के मुख्यतः निम्न अर्थ निकलते हैं—

(i) सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत से लेकर क्षेत्रों, प्रदेशों, जिलों और ग्रामों की सोवियतों तक सभी सोवियतें जन प्रतिनिधित्व मूलक निर्वाचित निकाय हैं। प्रत्येक सोवियत का निर्वाचन सम्बन्धित क्षेत्र की आबादी (जनता) द्वारा होता है। प्रत्येक सोवियत अपने कार्यों के लिए अपने निर्वाचकों के प्रति उत्तरदायी है।

(ii) प्रत्येक सोवियत सर्वोच्च सत्ता का अंश है और संविधान एवं कानून द्वारा निर्धारित सीमा के अन्तर्गत पर्याप्त स्वतन्त्रता का उपयोग करती है।

(iii) प्रत्येक स्थानीय सोवियत संघ गणतन्त्रीय और अखिल संघीय महत्त्व के विषय के विचार विमर्श में भाग लेती है और उच्च निकायों द्वारा नीति निर्धारित करने एवं निर्णय लेने से पूर्व तक नीति सम्बन्धी मुद्दों पर खुलकर विचार विमर्श कर सकती है और सुझाव दे सकती है।

स्पष्ट है कि सोवियत न्यायालयों की कथित स्वतन्त्रता संदिग्ध है। न्यायाधीश न तो स्वतन्त्र हैं और न स्वतन्त्र भावना से निर्णय देते हैं।

## प्रोक्यूरेटर जनरल
## (Procurator General)

सोवियत सघ के सविधान के भाग VII के अध्याय 21 के पाच अनुच्छेदों मे (अनुच्छेद 164 से 168 तक) प्रोक्यूरेटर कार्यालय की व्यवस्था की गयी है। इस कार्यालय के शीर्ष पर प्रोक्यूरेटर जनरल तथा उसके अधीन प्रोक्यूरेटरों की एक शृंखला है।

कुछ समय पूर्व प्रोक्यूरेटर जनरल को महान्यायवादी (Attorney General) कहा जाता था। वर्तमान समय मे कुछ लेखक ऐसे हैं जो सोवियत सघ के प्रोक्यूरेटर जनरल की तुलना स्वतन्त्र विश्व के देशों के महान्यायवादी से करते हैं। परन्तु दोनों मे तुलना करना उचित नहीं। प्रथम, स्वतन्त्र विश्व में किसी देश मे सोवियत सघ के प्रोक्यूरेटर कार्यालय के समान कोई संस्था नहीं। दूसरे, स्वतन्त्र विश्व के किसी देश का महान्यायवादी अथवा मुख्य अभियोक्ता (Chief Prosecutor) न्यायालय मे सरकार का एक हिस्सा होता है अर्थात् वह न्यायालय मे सरकार का मुख्य वक्ता है जबकि सोवियत सघ का प्रोक्यूरेटर जनरल सोवियत न्याय व्यवस्था का एक हिस्सा है। उसका कार्यालय सोवियत सरकार से एक पृथक निकाय है। उसका काम सरकार तथा उसके अगों (निकायों) के कार्यों का निरीक्षण करना है। जैसाकि एस के चौबे ने कहा है कि "प्रोक्यूरेटर कार्यालय के निरीक्षण के अधीन सभी सरकारी (कार्यपालिका प्रशासनिक) एजेन्सियों, सार्वजनिक सगठनों और संस्थाओं तथा नागरिकों को शामिल करना उतना ही असाधारण है जितना कि सोवियतों अर्थात् सोवियत सघ मे समाजवादी राज्य सत्ता के अगों को उससे अलग करना है।" तीसरे, सोवियत सघ के प्रोक्यूरेटर जनरल के पास शक्तियों का जो व्यापक भण्डार है वह स्वतन्त्र विश्व के किसी देश के महान्यायवादी के पास नहीं। उदाहरणत सोवियत सघ का प्रोक्यूरेटर जनरल एक अभियोक्ता (A Prosecutor), अभियुक्त के अधिकारों का रक्षक और एक न्यायाधीश है।

उसकी शक्तियाँ केवल निरीक्षणात्मक ही नहीं, बल्कि कानून की एकरूपता को स्थापित करने और समाजवादी व्यवस्था को सुरक्षित रखने की शक्तियाँ भी उसके पास है। वह राज्य सत्ता का अन्तरग अग और कम्युनिस्ट पार्टी का उच्च कोटि का नता भी है। जलियन तावस्तर ने ठीक कहा है कि प्रोक्यूरेटर जनरल पार्टी द्वारा निर्देशित सर्वहारा वर्ग के अधिनायकवाद का समग्र

क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत, अर्थात अनुच्छेद 73 में परिभाषित संघीय क्षेत्र को छोड़कर स्वतन्त्र सत्ता का प्रयोग करता है, प्रत्येक एकक के भूखण्ड को उसकी सहमति के बिना परिवर्तित नहीं किया जा सकता प्रत्येक एकक संघ के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत आने वाले विषयों के निर्णयों में भाग लेता है अर्थात् प्रत्येक एकक सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत उसकी प्रेसीडियम और मन्त्रिपरिषद् तथा अन्य संघीय निकायों के निर्णयों में भाग लेता है। प्रत्येक एकक स्वेच्छा से संघ से पृथक् हो सकता है, प्रत्येक एकक अन्य राज्यों से सम्बन्ध स्थापित कर सकता है, सन्धियां सम्पन्न कर सकता है और राजनयिक एवं कांउसलर प्रतिनिधियों का आदान प्रदान कर सकता है।

सोवियत संघीय व्यवस्था में दिखाई देने वाला उक्त लोकतन्त्र केन्द्रीयकरण द्वारा आच्छादित है। प्रथम, प्रत्येक संघ गणराज्य का संविधान सोवियत संघ के संविधान के समानुरूप ही हो सकता है। दूसरे, सोवियत संघ के संविधान के संशोधनों में संघ गणराज्यों की कोई भूमिका नहीं। तीसरे संघ गणराज्य अपनी प्रभुता की रक्षा स्वयं नहीं करते। उनकी सम्प्रभुता की रक्षा सोवियत संघ करता है। वस्तुतः संघ गणराज्यों के पास अपनी प्रभुता अथवा संवैधानिक स्वायत्तता की रक्षा करने के कोई साधन उपलब्ध नहीं। चौथे, संघ गणराज्यों की सरकारें विदेशी सम्बन्धों का निर्धारण सम्प्रभु राज्यों की भांति नहीं करतीं बल्कि उस सामान्य कार्यविधि के आधार पर करती हैं जिसे संघीय सरकार निश्चित करती है। वस्तुतः संघ गणराज्यों की सरकारें विदेशों से केवल व्यापारिक सम्बन्ध ही स्थापित कर सकती हैं, राजनीतिक नहीं। हरमन फाइनर ने ठीक कहा है कि "जब संघ गणराज्यों को फुसफुसाने की आज्ञा नहीं दी जाती तो उनके संघ से पृथक् होने का प्रश्न ही नहीं उठता।" इस तथ्य की उपेक्षा नहीं की जा सकती है कि सोवियत संघ के किसी एक एकक ने संघ से पृथक् होने के अधिकार का प्रयोग नहीं किया। वस्तुतः सोवियत संघ में संघ से पृथक् होने की प्रवृत्ति को ही देश द्रोहिता की संज्ञा दी जाती है। पांचवें, अनुच्छेद 74 के अनुसार, "सोवियत संघ के कानून सभी संघ गणराज्यों के भूखण्ड पर समान रूप से लागू होते हैं। यदि अखिल संघीय कानून और संघ गणराज्यों के कानून में कोई विरोध होता है तो अखिल संघीय कानून ही लागू होता है।" छठे, सोवियत संघ की सत्ताओं को संघ गणराज्यों की सत्ताओं पर अनेक प्रकार के अधिकार है। उदाहरणतः, सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम एवं मन्त्रिपरिषद संघ गणराज्यों की मन्त्रिपरिषद की आज्ञप्तियों और निर्णयों को रद्द कर सकती हैं यदि वे अखिल संघीय कानून के विपरीत है। सातवें सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी की संवैधानिक और व्यावहारिक स्थिति एवं उसका एकाधिकार सोवियत संघ की संघीय व्यवस्था पर केन्द्रीयकरण का थोपा है। निस्सन्देह संघ गणराज्यों की कम्युनिस्ट पार्टियों के अपने संगठन हैं परन्तु वे

प्रोक्यूरेटरी व्यवस्था की तीसरी विशेपता यह है कि सविधान प्रोक्यूरटर जनरल अथवा उसके अधीन प्रोक्यूरेटरो की नियुक्ति के लिए कोई विशेष योग्यतायें निर्धारित नही करता। वर्तमान समय मे उनके नियुक्ति के समय जिन बातो पर ध्यान दिया जाता है, उनमे प्रमुख निम्न है—

(1) वह कम्युनिस्ट पार्टी का सदस्य हो अर्थात् उच्च कोटि का कम्युनिस्ट नेता तथा कम्युनिस्ट सिद्धान्तो मे पारगत होना चाहिये।

(ii) उसके पास कानून की डिग्री (Law Graduate) हो।

(iii) प्रोक्यूरेटरी एक एकीकृत सेवा है। इसम प्रवेश 6 माह के परीक्षण काल (Probation) के आधार पर होता है, फिर प्रत्याशी को एक वर्ष के लिए प्रोक्यूरेटरी म शामिल किया जाता है। उसके बाद प्रत्याशी का नियमित रूप से निर्धारित समय के लिए नियुक्त किया जाता है।

कार्यकाल (Term)—अनुच्छेद 167 के अनुसार "सोवियत सघ के प्रोक्यूरेटर जनरल से लेकर सभी अधीनस्थ स्तरो के प्रोक्यूरेटरो का कार्यकाल पाँच वर्ष है।"

कार्य एव शक्तियां (Functions and Powers)—प्रोक्यूरेटर जनरल के कार्य एव शक्तियाँ मुख्यत निरीक्षणात्मक है। इस पर भी उसके कार्य महत्त्वपूर्ण और व्यापक है। उसकी स्थिति सर्वोच्च न्यायालय स भी महत्त्वपूर्ण है। वह एक अभियोक्ता, अभियुक्त के अधिकारो का रक्षक, न्यायाधीश और समाजवादी व्यवस्था का सरक्षक है। वह न्यायालय के निर्णयो के विरुद्ध विरोध प्रकट कर सकता है, उच्च न्यायालय मे उसके विरुद्ध अपील कर सकता है, सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम को छोड कर उसके निर्णयो को कोई रद्द नही कर सकता। अन्य सभी कर्मचारियो पर उसके आदेशो का बाध्यकारी प्रभाव होता है।"

प्रोक्यूरेटर जनरल के मुख्य कार्य निम्न है—

**1 सामान्य निरीक्षण (General Supervision)**—अनुच्छेद 164 सोवियत सघ के प्रोक्यूरेटर जनरल और उसके अधीन प्रोक्यूरेटरो सभी मन्त्रालयो, राजकीय समितियो और विभागो प्रतिष्ठानो, सस्थाओ और सगठनो, जन प्रतिनिधियो की स्थानीय सोवियतो की कार्यकारी प्रशासनिक निकायो सामूहिक फार्मों, सहकारी तथा अन्य सार्वजनिक सगठनों, अधिकारियो और नागरिको द्वारा कानूनो के ठीक-ठाक तथा एक रूप परिपालन के निरीक्षण का सर्वोच्च अधिकार प्रदान करता है। उसका कार्य कानून की उल्लघनाओ का पता लगाना, उन्हें रोकने के लिए आवश्यक कदम उठाना और यदि आवश्यक हो तो अपराधी के विरुद्ध मुकदमा चलाना है।

क्रिया बढ़ाकर उनके प्रयासों को एकजुट किया जाता है। सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत सोवियतों की प्रणाली का नेतृत्व करती है, प्रत्येक उच्च सोवियत निम्न सोवियत पर नियन्त्रण रखती है और उसके कार्य का निरीक्षण करती है, सभी निम्नतर सोवियतों के लिए अपने से उच्चतर सोवियत के निर्णयों का पालन करना अनिवार्य है। संक्षेप में, उच्च सोवियतें निर्णय लेती हैं और नीति को निर्धारित करती हैं जबकि निम्न सोवियतें उन्हें लागू करती हैं। जुलियन टाउस्टर ने ठीक कहा है कि "राजनीतिक बुद्धि सुझाव और जिम्मेदारी का नीचे से ऊपर की ओर प्रवाह होता है और कानूनों, आज्ञप्तियों, आदेशों और अनुदेशों का ऊपर से नीचे की ओर प्रवाह होता है।"

3 कम्यूनिस्ट पार्टी और लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण—सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी के संगठनात्मक ढांचे का निर्देशक सिद्धान्त ही लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण का सिद्धान्त है। पार्टी संगठन में इस सिद्धान्त को जिन चार अर्थों में प्रयोग किया जाता है वे निम्न हैं—

(i) निम्नतम से लेकर उच्चतम तक पार्टी की सभी नेतृत्वकारी संस्थाओं का निर्वाचन।

(ii) समय-समय पर पार्टी संस्थाओं द्वारा अपने पार्टी संगठनों तथा उच्च संस्थाओं के सामने रिपोर्ट पेश करना अर्थात निम्न संस्थाओं की उच्च संस्थाओं के प्रति नियतकालिक जवाबदेही।

(iii) कठोर पार्टी अनुशासन और अल्पमत द्वारा बहुमत की बात मानना अर्थात अल्पमत बहुमत के निर्णयों को मानने के लिए बाध्य है।

(iv) निचली संस्थाओं द्वारा उच्च संस्थाओं के निर्णयों का अनिवार्य पालन।

उपर्युक्त पहले दो तत्वों [बिन्दु (i) और (ii)] से जहां लोकतन्त्र अर्थात् स्वतन्त्रता की अभिव्यक्ति होती है वहां बाद वाले दो तत्वों [बिन्दु (iii) और (iv)] से अधिनायकवाद और अनुशासन अर्थात् केन्द्रीकरण की अभिव्यक्ति होती है। दूसरे शब्दों में, पार्टी में सभी स्तरों पर नीति के मुद्दों पर विचार विमर्श की स्वतन्त्रता दी जाती है वाद-विवाद को प्रोत्साहन दिया जाता है, आलोचना प्रति आलोचना को भी स्वीकार किया जाता है। परन्तु इस सब की स्वतन्त्रता उस समय तक दी जाती है जब तक निर्णय नहीं लिया जाता। जब मतदान द्वारा बहुमत की राय का पता लगा लिया जाता है और निर्णय हो जाता है तो केन्द्रीयकरण अर्थात् पार्टी अनुशासन का आगमन हो जाता है अर्थात निर्णय हो जाने के बाद विरोध या विमत को स्वीकार नहीं किया जाता और पार्टी एक समष्टि अर्थात एक आदमी की तरह कार्य करती है। इस तरह पार्टी नीतियां और मुद्दों पर जन इच्छा का भी जान लेती है और उन्हें लागू करने के लिए आवश्यक अनुशासन और एकता भी प्राप्त कर लेती है। "लोकतान्त्रिक केन्द्रीयतावाद की खूबी यह है कि यह कठोर केन्द्रीयतावाद को व्यापक पार्टी लोकतन्त्र के साथ पार्टी नेतृत्व की

दस्तावेज प्राप्त कर सकता है। वह गैर कानूनी कार्यवाहियों के लिए कर्मचारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही शुरू कर सकता है।

5 नागरिक शिकायतों की सुनवाई करना—सोवियत संविधान अपने नागरिकों को भारतीय संविधान की भांति अधिकारों की रक्षा हेतु संवैधानिक उपचारों का कोई अधिकार प्रदान नहीं करता। इसके अतिरिक्त सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय नागरिक अधिकारों को कार्यपालिका निरकुशता अथवा विधायी अत्याचार से कोई संरक्षण प्रदान नहीं कर सकती क्योंकि उसके पास अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय की भांति न्यायिक पुनरावलोकन का कोई अधिकार नहीं। वस्तुत सोवियत संघ म बन्दी प्रत्यक्षीकरण जैसी कोई चीज नहीं। सोवियत संघ में प्रोक्यूरेटरी ही एक ऐसी निकाय है जो नागरिकों को कुछ संरक्षण प्रदान कर सकती है क्योंकि उसे ही नागरिकों की शिकायतें सुनने का अधिकार है, वह ही उनकी जाँच पड़ताल कर सकती है अथवा क्षतिपूर्ति के लिए आवश्यक कार्यवाही कर सकती है। परन्तु प्रोक्यूरेटरी द्वारा प्रदान किये जाने वाला यह संरक्षण अनिश्चित अवस्था म रहता है और नागरिकों को वास्तव म कोई संरक्षण नहीं मिल पाता। प्रथम, प्रोक्यूरेटर जनरल और उसके अधीनस्थ प्रोक्यूरेटर पार्टी नियन्त्रण के अधीन होते हैं और उन्हें पार्टी नीतियों एव निर्णयों को स्वीकार करना पड़ता है। दूसरे, यदि पार्टी किसी व्यक्ति विशेष को दण्डित करने का निर्णय ले लेती है तो प्रोक्यूरेटरी उसे किसी प्रकार का संरक्षण देने म असमर्थ होती है चाहे वह व्यक्ति कितना ही निर्दोष क्यों न हो। अथवा दण्ड कितना ही अनुचित अथवा अवैध क्यों न हो।

6 समाजवादी सम्पत्ति का रक्षक—इस स्थिति म प्रोक्यूरेटरी डकैती, चोरी, आर्थिक कुप्रबन्ध लाल फीताशाही अथवा प्रशासनिक कार्यों में अनावश्यक देरी, श्रमिक अनुशासन की उल्लघना एव अधिकारियों की ज्यादतियों का पता लगाता है और आवश्यक कार्यवाही करता है। वह सोवियत संघ के शत्रुओं, विध्वसकों देशद्रोहियों एव जासूसों तथा पूँजीवादी देशों के समर्थकों का पता लगाता है और उनके विरुद्ध कार्यवाही करता है। उसकी आज्ञा के बिना किसी व्यक्ति को गिरफ्तार नहीं किया जा सकता परन्तु अपराध का सन्देह होने पर वह व्यक्ति को गिरफ्तार करवा सकता है।

7 कानूनों का सूत्रपात करना—अनुच्छेद 113 के अनुसार प्रोक्यूरेटर जनरल कानूनों के निर्माण हेतु पहल कर सकता है। स्वतन्त्र विश्व के किसी भी महान्यायवादी के पास इस प्रकार की शक्ति नहीं।

8 अधीनस्थ प्रोक्यूरेटरों की नियुक्ति—प्रोक्यूरेटर जनरल संघ गणराज्यों, स्वायत्त गणराज्यों क्षेत्रों, प्रदेशों और स्वायत्त प्रदेशों के प्रोक्यूरेटरों को नियुक्त करता है। संघ गणराज्यों के प्रोक्यूरेटर जिला और नगर प्रोक्यूरेटरों को नियुक्त

या क्षेत्र के आधार पर गठित नहीं किया गया बल्कि जाति और उपजातियों के आधार पर गठित किया गया है। अत्यधिक विकसित जातियों को संघ गणराज्यों में, उनसे कम विकसित जातियों को स्वायत्त गणराज्यों में, उससे कम विकसित जातियों को स्वायत्त प्रदेशों और सबसे कम विकसित और उप जातियों को स्वायत्त इलाकों में गठित किया गया है। दूसरे, सोवियत संघ में प्रत्येक सामाजिक सजातीय समूह की पहचान को भी बनाये रखा गया है। उदाहरणत, संघ गणराज्यों के नाम जातियों पर आधारित है जैसाकि उक्राइनी सोवियत समाजवादी गणराज्य ने अपने नाम को उक्रेन जाति के नाम से ग्रहण किया है। तीसरे, सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की राष्ट्रीयताओं की सोवियत में प्रत्येक संघ गणराज्य को 32, प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य को 11, प्रत्येक स्वायत्त क्षेत्र को 5 और प्रत्येक स्वायत्त इलाके को 1 प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। इस तरह सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के उच्च सदन में एककों को समान प्रतिनिधित्व दिया गया है। **चौथे**, सोवियत संघ के प्रत्येक एकक का अपना झण्डा, अपना प्रतीक और अपना राष्ट्रीय गान है, प्रत्येक अपने क्षेत्र में अपनी भाषा, संस्कृति और साहित्य का विकास कर सकता है तथा अपनी व्यवस्थापिका, न्यायालय और शिक्षा केन्द्रों (स्कूलों एवं विश्वविद्यालयों) में अपनी भाषा का प्रयोग कर सकता है।

सोवियत संघ की सांस्कृतिक व्यवस्था में भी केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति पायी जाती है। प्रथम, सोवियत संघ राष्ट्रवाद को सम्भावित विघटनकारी शक्ति मानता है। यही कारण है कि सोवियत संघ में राष्ट्रीय अल्पसंख्यक अपने राष्ट्रीय एवं ऐतिहासिक वीरों की गाथा नहीं कह सकते, वे केवल सोवियत वीरों का ही गुणगान कर सकते है। दूसरे गैर रूसी लोगों (अरबों, मंगोलों, यहूदियों, आदि) को अपनी वर्णमाला त्याग कर रूसी लिपि को अपनाना पड़ा है। भाषा की क्षति से उनकी परम्पराओं और इतिहास को क्षति पहुँची है। तीसरे, राष्ट्रीय अल्पसंख्यकों का रूसी भाषा में समीकरण (assimilation) हो रहा है, क्योंकि सामान्य प्रशासनिक और तकनीकी योग्यतायें जो रूसी भाषा में उपलब्ध है वे राष्ट्रीय भाषाओं में उपलब्ध नहीं है। **चौथे**, यद्यपि सोवियत संघ में शिक्षा का अत्यधिक विस्तार हुआ है परन्तु शासन लोगों को पढ़ने के लिए वही सामग्री प्रदान करता है जो वह उन्हें पढ़ने के लिए देना चाहता है। **लियोनार्ड स्कापीरो** ने ठीक कहा है कि "इसमें कोई सन्देह नहीं कि सोवियत संघ के वर्तमान शासकों का उद्देश्य संघवाद से दूर हटना और अधिक से अधिक एकता की ओर बढ़ना है और पूर्ण समीकरण द्वारा राष्ट्रीय भेदों को समाप्त करना है।'

**मूल्यांकन**—लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण का सिद्धान्त जहाँ सोवियत लेखकों की प्रशंसा का पात्र रहा है, वहाँ यह पश्चिमी पूंजीवादी देशों के लेखकों की आलोचना का पात्र रहा है। सोवियत लेखक इसकी यह कहकर प्रशंसा करते

(iv) उच्च निकाय नीति सम्बन्धी निर्णय लेते समय अर्थात राष्ट्रीय विकास के लिए आर्थिक और सामाजिक नीतियां निर्धारित करते समय निम्न निकायों द्वारा दिये गये सुझावों एवं स्थानीय आवश्यकताओं को ध्यान में रखती है।

(v) उच्च निकायों द्वारा निर्णय लेने के बाद समूचा राष्ट्र अर्थात सभी सोवियतें, सभी राजकीय संस्थायें पार्टी और सार्वजनिक संगठन एकजुट होकर कार्य करते है अर्थात् सभी एक समष्टि या एक व्यक्ति की तरह कार्य करते हैं। निर्णय लेने के बाद उसके विरोध को स्वीकार नहीं किया जाता है।

(vi) सभी निम्न निकाय उच्च निकाय के नियन्त्रण, निर्देशन और निरीक्षण मे कार्य करती है। निम्न निकायों के लिए उच्च निकायों के निर्णयों और आदेशों को स्वीकार करना अनिवार्य है।

(vii) केन्द्रीय नेतृत्व समस्त देश के हितों से सम्बन्धित मौलिक नीतियों में एकरूपता उत्पन्न करता है, उन्हें लागू करने हेतु आवश्यक मार्ग-निर्देशन करता है, और स्थानीय महत्व के विषयों में स्वायत्तता और विविधता को प्रदान करता है।

संक्षेप में, लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण के सिद्धान्त द्वारा जहां नीतियों और निर्णयों पर जनइच्छा को जानने का प्रयास किया जाता है वहां उन्हें लागू करने के लिए आवश्यक अनुशासन और एकता भी प्राप्त की जाती है। लेनिन ने लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण के अर्थ को स्पष्ट करते हुए कहा था कि यह "निरीक्षण का केन्द्रीयकरण है और कार्यों का विकेन्द्रीकरण है।" विशिस्की का मत है कि लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण "राज्य के पृथक भागों की विशिष्टताओं और भागों का अवलोकन करते हुए स्थानीय स्वावलम्बन और स्वतन्त्रता को सुनिश्चित करता है। साथ ही साथ यह सामान्य सचेत इच्छा और सामान्य हितों एवं कार्यों द्वारा इन भागों को इकट्ठा करने की कोशिश करता है। लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण मूलभूत प्रश्नों, सामान्य निर्देशन, एवं राज्य व्यापी योजनानुसार आर्थिक कार्यों में अधिकतम एकीकरण की पूर्वकल्पना करता है।' शॉग और शिक के अनुसार लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण का अर्थ है कि 'स्थानीय इकाइयां उस समय तक अपनी इच्छानुसार काम कर सकती हैं जब तक उनके उच्चतर शासन के उपकरण उनके कार्यों पर आपत्ति न करें।"

## लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण के सिद्धान्त का प्रयोग

सोवियत राजनीतिक, आर्थिक और सांस्कृतिक क्षेत्र में लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण के सिद्धान्त का व्यापक प्रयोग किया गया है। इसे निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 **संघीय व्यवस्था और लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण**—सोवियत संघ की संघीय व्यवस्था लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण के सिद्धान्त पर आधारित है। इसका लोकतान्त्रिक पहलू इस बात में निहित है कि संघ का प्रत्येक एकक सम्प्रभुता सम्पन्न सोवियत समाजवादी राज्य है, प्रत्येक एकक का अपना पृथक संविधान है, प्रत्येक एकक अपने

**3 सत्ता नीचे से ऊपर की ओर नहीं ऊपर से नीचे की ओर बहती है**—पश्चिमी लेखकों का कहना है कि लोकतन्त्र मे सत्ता नीचे से ऊपर की ओर बहती है ऊपर से नीचे की ओर नही बहती जबकि सोवियत संघ मे सत्ता वस्तुत ऊपर से नीचे की ओर बहती है। उदाहरणत कम्युनिस्ट पार्टी की उच्चतम संस्था पार्टी कांग्रेस है जिसका अधिवेशन पाच साल मे एक बार होता है। कांग्रेस एक केन्द्रीय समिति का निर्वाचन करती है, जो कांग्रेस के अन्त से अगली कांग्रेस के आयोजन तक कार्य करती है। केन्द्रीय समिति पोलितब्यूरो और सचिवालय आदि का निर्वाचन करती है, परन्तु व्यवहार म पोलित ब्यूरो केन्द्रीय समिति और पार्टी कांग्रेस के प्रतिनिधियो का चयन करती है और चयन किय गये उम्मीदवारो को तब निर्वाचित कर दिया जाता है। रोसिजक ने ठीक कहा है कि "शक्ति प्रतिकूल दिशा म बहती है।"

**4 अत्यधिक नियन्त्रण**—पश्चिमी लेखको का कहना है कि कम्युनिस्ट पार्टी का ढाचा पिरामिड की भांति होने स प्रत्येक उच्च संस्था निम्न संस्था पर पूर्ण नियन्त्रण रखती है। केन्द्रीय समिति भी केवल 'बातचीत करने वाला कॉकस मात्र है जिसके पास कोई शक्ति नही' वास्तविक शक्ति तो पोलितब्यूरो और सचिवालय के पास है। निम्न निकायो को बिना किसी बडबडाहट के उच्च निकायो के आदेशो और निर्णय को लागू करना पडता है। यदि कोई निकाय या व्यक्तियो का कोई समूह बहुमत मे भिन्न विचार रखता है तो उसकी भर्त्सना की जाती है। इस तरह मास्को से लेकर नगर और ग्रामीण पार्टी इकाइयो तक एक ही नौकरशाही के आदेशो की कडी शासन करती है। संक्षेप में जैसाकि जिबड ने लिखा है, "अनुशासन म सैनिको की भांति, पेशे मे धर्म प्रचारको की भांति रूसी कम्युनिस्ट धर्म-प्रचारको के दैवी समर्थन की भावना से रहित होकर भी सामान्य सैनिको स अधिक आदेश-उत्तरदायी होता है।'

## समीक्षा प्रश्न

1 लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण स आप क्या समझते है ? सोवियत राजनीतिक व्यवस्था म इस किस सीमा तक अपनाया गया है ?

2 "सोवियत संघ का ढाचा लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण पर आधारित है जो पूंजीवादी दशा के नौकरशाही केन्द्रीकरण स सर्वथा विपरीत है।" विवेचना कीजिए।

किसी रूप मे राष्ट्रीय पार्टिया नही वे सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी की शाखायें मात्र है। इसके अतिरिक्त सोवियत सघ के सबसे बडे एकक रूसी सोवियत सघात्मक समाजवादी राज्य (R S F S R)—का तो सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी से पृथक कोई सगठन ही नही। सोवियत सघ मे नीति सम्बन्धी सभी निर्णय कम्युनिस्ट पार्टी ही लेती है, वह ही उन्हे लागू करती है तथा उनकी समीक्षा करती है। सोवियत सघ और उसके एककों की सरकारें उन्हे केवल औपचारिक रूप से स्वीकार कर लागू करती है। न्यूमैन ने ठीक कहा है कि क्योंकि सारी नीति कम्युनिस्ट पार्टी से ही उत्पन्न होती है इसलिए इस बात का कोई महत्त्व नही कि सरकार का स्वरूप सघीय है अथवा नही।"

2 सोवियत व्यवस्था और लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण—सोवियत व्यवस्था लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण के सिद्धान्त पर आधारित है। सभी सोवियतो के सगठन और कार्य इसी सिद्धान्त से निर्देशित होते है और इसी से सोवियतो की प्रणाली की एकता को सुनिश्चित किया जाता है। जहा राज्य के सामान्य हितो का प्रश्न है वहा सभी प्रतिनिधिक सस्थाओ के कार्यों मे समन्वय उत्पन्न किया जाता है और जहा आबादी (जनता) की विशिष्ट आवश्यकताओ का प्रश्न है वहा प्रत्येक सोवियत स्वतन्त्र रूप से कार्य करती है।

सोवियतो की प्रणाली मे लोकतान्त्रिक तत्त्व इस बात मे स्पष्ट है कि सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत से लेकर क्षेत्रो, प्रदेशो, जिला और ग्रामो की सोवियतो तक सभी सोवियतें जन प्रतिनिधित्वमूलक निर्वाचित निकाय है। प्रत्येक सोवियत का निर्वाचन सम्बन्धित क्षेत्र की आबादी द्वारा होता है। प्रत्येक सोवियत अपने कार्यो के लिए अपने निर्वाचको के प्रति उत्तरदायी है। प्रत्येक सोवियत सर्वोच्च सत्ता का अश है और सविधान एव कानून द्वारा निर्धारित सीमा के अन्तर्गत पर्याप्त स्वतन्त्रता का उपयोग करती है। प्रत्येक स्थानीय सोवियत सघ गणतन्त्रीय और अखिल सघीय महत्त्व के विषयो के विचार विमर्श मे भाग लेती है और उच्च निकायो द्वारा नीति निर्धारित करने से पूर्व उन नीति सम्बन्धी मुद्दो पर खुलकर विचार विमर्श कर सकती है और सुझाव दे सकती है।

सोवियत प्रणाली मे केन्द्रीयकरण का तत्त्व इस बात से स्पष्ट है कि सभी सोवियतें 'सगठनात्मक एकता" के सिद्धान्त पर आधारित है। जैसाकि अनुच्छेद 89 मे कहा गया है कि 'जन प्रतिनिधियो की सोवियत राज्यसत्ता के निकायो की अखण्ड (एकीकृत) प्रणाली का गठन करती है।" इस एकीकृत प्रणाली द्वारा ही राजकीय नीतियों के निर्धारण और कार्यान्वयन मे एकता को सुनिश्चित किया जाता है। केन्द्रीय और स्थानीय हितो मे सामजस्य (मेल) बिठाया जाता है, सभी क्षेत्रीय स्तरो पर राजकीय मशीनरी मे समरूपता पायी जाती है और अन्तर्राष्ट्रीय

जून, 1917 म सोवियतो की प्रथम अखिल रूसी कांग्रेस का आयोजन किया गया इसकी दूसरी कांग्रेस का आयोजन 7 नवम्बर, 1917 को किया गया, जिसने लेनिन को प्रधानमन्त्री निर्वाचित किया। सन् 1922 म जब सोवियत संघ का निर्माण किया गया तो सोवियतो की अखिल रूसी कांग्रेस का नाम बदलकर सोवियतो की अखिल संघीय कांग्रेस कर दिया गया। सन् 1924 के संविधान के अन्तगत यह सत्ता का सर्वोच्च अंग थी। इसने ही सन 1936 म स्तालिन संविधान को स्वीकार किया था तथा उसके बाद इसका नाम सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत पड गया था और रूस का नाम भी सोवियत संघ रख दिया गया था। सन् 1977 के संविधान के अन्तगत भी सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत, सोवियत संघ म राज्य सत्ता की सर्वोच्च निकाय है और सोवियतो की प्रणाली का नेतृत्व करती है।

## सोवियतो की प्रणाली की विशेषतायें
## (Features of the System of Soviets)

सोवियत संघ की सोवियतो की प्रणाली की मुख्य विशेषतायें निम्नलिखित है—

**1 एकीकृत सोवियत प्रणाली**—सोवियतो की प्रणाली की विशेषता यह है कि सभी सोवियतें अर्थात सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत, संघ गणराज्यो की सर्वोच्च सोवियतें, स्वायत्त गणराज्यो की सर्वोच्च सोवियतें प्रादेशिक और क्षेत्रीय सोवियतें, स्वायत्त क्षेत्रो और स्वायत्त इलाको की सोवियत जिलो, नगरो, नगरीय जिलो, उपनगरो और ग्रामो की सोवियतें एकीकृत सोवियत प्रणाली म संगठित है। सभी सोवियतें संगठनात्मक एकता के सिद्धान्त पर आधारित की गयी है। सभी सोवियतो और सर्वोच्च सोवियता के शीर्ष पर सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत है जिसके नेतृत्व म सभी सर्वोच्च सोवियतें और सोवियतें काम करती हैं। सभी सोवियतें अपने से उच्च सोवियतो के आदेशो का पालन करती है और अपने से निम्न सोवियतो के कार्यो का नियन्त्रण, निर्देशन और निरीक्षण करती है। इस तरह सोवियतें लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण के सिद्धान्त पर काय करती है अर्थात राज्य के सामान्य हितो म सभी सोवियतो के कार्यो मे समन्वय उत्पन्न किया जाता है और जहा जनता की अर्थात स्थान विशेष की विशिष्ट आवश्यकताओ का प्रश्न है वहा प्रत्येक सोवियत स्वतन्त्र रूप से काय करती है।

**2 स्थानीय सोवियतें प्रशासन तन्त्र के अभिन्न अंग**—सोवियतो की प्रणाली पश्चिम की इस अवधारणा को स्वीकार नही करता कि संसदीय संस्थायें और स्थानीय स्वशासन की संस्थायें अलग अलग होनी चाहिए। सोवियत एकीकृत प्रणाली मे सभी सोवियतें प्रशासन तन्त्र के अभिन्न अंग समझी जाती है। सोवियत संघ म स्थानीय सोवियतें भारत, ब्रिटेन और अमरीका म स्थानीय स्वशासन की

निर्विवाद सत्ता का उसके पार्टी सदस्यों द्वारा चुनाव और उनके प्रति जवाबदेही के साथ, पार्टी अनुशासन का आम पार्टी सदस्यों की सृजनात्मक गतिविधि के साथ संयोग करना है।"

4 अर्थव्यवस्था और लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण—सोवियत संघ की अर्थ-व्यवस्था को भी लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण के सिद्धान्त पर आधारित किया गया है। जैसाकि बोरीस तोपोर्नीन ने कहा है कि "आर्थिक कार्यकलापों के मूलभूत प्रश्नों पर केन्द्रीकृत निर्देशन के साथ-साथ आर्थिक समुच्चय की निम्नतर कड़ियों की पहल-कदमी और आत्मनिर्भरता का मेल बिठाया जाता है।" संवैधानिक व्यवस्थायें भी अर्थव्यवस्था में लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण की अभिव्यक्ति करती है। उदाहरणार्थ, अनुच्छेद 16 के अनुसार "सोवियत संघ की अर्थ व्यवस्था एक अखण्ड समुच्चय है जिसमें देश के सामाजिक उत्पादन, वितरण और विनिमय के सभी तत्त्व शामिल है। अर्थव्यवस्था का प्रबन्ध आर्थिक और सामाजिक विकास की राजकीय योजनाओं के आधार पर किया जाता है जिसमें शाखागत और क्षेत्रगत सिद्धान्तों का ध्यान में रखा जाता है और केन्द्रीकृत निर्देशन के साथ अलग अलग उद्यम समूहों और अन्य संगठनों की आर्थिक आत्मनिर्भरता एवं पहलकदमी में मेल बिठाया जाता है।" अनुच्छेद 73 (5) के अनुसार संघीय सरकार 'देश की अर्थव्यवस्था का निर्देशन करती है, वैज्ञानिक और प्राविधिक प्रगति की मुख्य दिशाओं का निर्धारण करती है, प्राकृतिक संसाधनों के विवेकपूर्ण निष्कर्षण और संरक्षण के लिए सामान्य पगों का निर्धारण करती है।"

सोवियत अर्थ व्यवस्था का लोकतान्त्रिक पहलू इस बात से स्पष्ट है कि क्षेत्रों प्रदेशों, स्वायत्त प्रदेशों, स्वायत्त गणराज्यों और संघ गणराज्यों को अपने अपने क्षेत्र से सम्बन्धित आर्थिक और सामाजिक विकास की योजनाओं का निर्माण करने, उन पर खुला विचार करने तथा सुधार हेतु सुझाव देने का अधिकार है परन्तु उसमें केन्द्रीकरण का तत्त्व इस बात में निहित है कि उन्हें संघीय सरकार ही स्वीकृत करती है। वस्तुतः उनकी योजनायें सोवियत संघ की आर्थिक और सामाजिक योजना के अनुरूप और उसके अभिन्न अंग के रूप में ही स्वीकार की जाती है।

आर्थिक नियोजन एक संघीय विषय है। इसीलिए पूर्ण सोवियत अर्थव्यवस्था पर संघ सरकार का नियन्त्रण रहता है। सोवियत संघ का समेकित बजट (Consolidated Budget) होता है जिसमें संघ के सभी एककों के बजट शामिल होता हैं। संघ गणराज्यों (एककों) के कोई पृथक बजट नहीं होते। संघ गणराज्यों की संघ सरकारों पर वित्तीय निर्भरता स्पष्ट है और यह तत्त्व वित्तीय केन्द्रीकरण का द्योतक है।

5 सांस्कृतिक व्यवस्था और लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण सोवियतसंघ की सांस्कृतिक व्यवस्था में भी लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण की झलक मिलती है। सांस्कृतिक व्यवस्था में लोकतन्त्र की मात्रा अधिक है। प्रथम, सोवियत संघ के एककों को भूगोल

सोवियतें कार्यकारी, प्रशासनिक तथा दूसरे ऐसे निकायों को गठित करती हैं जो उनके प्रति उत्तरदायी होती हैं, सोवियतें उनके कार्यों पर सीधे नियन्त्रण रखती हैं और सामान्य निर्देशन देती हैं। न्यायालयों और प्रोक्यूरेटरी निकायों पर भी सोवियतों का नियन्त्रण है।

5 **पेशेवर राजनीतिज्ञों की अनुपस्थिति**—सोवियतों की प्रणाली पश्चिम की पेशेवर राजनीतिज्ञों की अवधारणा को स्वीकार नहीं करती। सोवियत संघ में ऐसे कोई पेशेवर राजनीतिज्ञ नहीं जिन्होंने राजनीति को अपना पेशा बना लिया हो। प्रतिनिधित्व की सोवियत अवधारणा यह है कि सोवियतें अपने उद्देश्यों की पूर्ति सही ढंग से तभी कर सकती हैं जब उनके सदस्य ऐसे हों जो निर्वाचित होने के बाद अपने पेशों को न छोड़ें, इससे सोवियतों के जनता के साथ सम्बन्ध सुदृढ़ होते हैं और वे सारी जनता को एक एकीकृत राज्य में संगठित करने में सफल होती हैं। प्रथम, सोवियतों के सदस्य, जीवन के किसी न किसी पहलू से सम्बन्धित होने के कारण, सोवियतों के समक्ष विविध पेशों की आवश्यकताओं और कठिनाइयों को प्रस्तुत कर सकते हैं और सोवियतों के निर्णय उन तक पहुंचा सकते हैं और उन्हें लागू करने में सहायक हो सकते हैं। यही कारण है कि सोवियतों की सदस्यता राज्य के सामाजिक स्वरूप के अनुरूप है और सरकारी कर्मचारी सभी सोवियतों के लिए निर्वाचन लड़ सकते हैं। सोवियतों के सदस्यों में मजदूर सामूहिक किसान, प्रतिष्ठानों के अधिकारी, अर्थव्यवस्था के भिन्न भिन्न क्षेत्रों के विशेषज्ञ, विज्ञान, संस्कृति, शिक्षा, स्वास्थ्य रक्षा व्यापार, सार्वजनिक भोजन व्यवस्था, सामुदायिक सेवाओं के कर्मी, विद्यार्थी और सैनिक भी होते हैं।

6 **विपक्ष का अभाव**—सोवियतों की प्रणाली के अन्तर्गत किसी भी सोवियत में विपक्ष या विरोधी दल नाम जैसी कोई चीज नहीं, जैसाकि पश्चिमी देशों की संसदों (कांग्रेसों) में पायी जाती है। सोवियतों में एक ही पार्टी—कम्युनिस्ट पार्टी का एकछत्र शासन रहता है। कम्युनिस्ट पार्टी अथवा उसकी सहायक संस्थायें ही सोवियतों के लिए निर्वाचन में उम्मीदवार खड़ा कर सकती हैं। निर्वाचनों में प्राय एक ही उम्मीदवार खड़ा किया जाता है। मतदाताओं के पास कोई विकल्प उपलब्ध नहीं होते। विपक्ष के अभाव के कारण सोवियतों की कार्यवाही केवल औपचारिक मात्र बनकर रह जाती है। नीति सम्बन्धी निर्णय तो पहले ही कम्युनिस्ट पार्टी निर्धारित कर लेती है। सोवियतें तो केवल औपचारिक रूप से उन्हें स्वीकार कर लागू करती हैं। सभी सोवियतों में विधान निर्माण सम्बन्धी समस्त कार्य सर्व-सम्मति से सम्पन्न होता है। सोवियतों की कार्यवाही में विरोध या विमत या "न" जैसी कोई चीज सुनाई नहीं देती।

7 **सोवियतों और निर्वाचकों में घनिष्ठ सम्बन्ध**—सोवियत की प्रणाली में सोवियतों और उनसे सम्बन्धित निर्वाचकों में निरन्तर घनिष्ठ सम्बन्ध बना रहता

है कि यह सिद्धान्त पश्चिमी देशों के नौकरशाही केन्द्रीकरण (Bureaucratic Centralism) से भिन्न ही नहीं बल्कि उससे अधिक लोकतान्त्रिक है। उनका कहना है कि जहाँ नौकरशाही केन्द्रीकरण में नौकरशाही उत्तरदायित्व के बिना शक्ति (सत्ता) का प्रयोग करती है, निर्णयों को जनता पर लाद देती है और आज्ञापालन की अपेक्षा करती है वहाँ लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण में सत्ता जनता के हाथों में रहती है जिसका प्रयोग जन प्रतिनिधियों की निर्वाचित सोवियतें करती हैं, निर्णय सोवियतों द्वारा लिये जाते हैं जो अपने निर्वाचकों के प्रति उत्तरदायी होती हैं। दूसरे, जहाँ नौकरशाही केन्द्रीकरण में शासन की स्थानीय इकाइयों को पर्याप्त स्वतन्त्रता नहीं दी जाती वहाँ लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण में उन्हें स्थानीय विषयों से सम्बन्धित पर्याप्त स्वतन्त्रता दी जाती है। वे अपने विषयों के सम्बन्ध में उच्च इकाइयों को सुझाव देती हैं। जब स्थानीय इकाइयों के सुझाव पर उच्च इकाइयाँ निर्णय ले लेती हैं तो फिर किसी को उनका विरोध करने का अधिकार नहीं होता। इस तरह सोवियत लेखकों की धारणा है कि लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण में खुला विचार विमर्श करती है और उनके सम्बन्ध में जन इच्छा को जानने, सामान्य हित के सामान्य कार्यों को लागू करने का अवसर मिल जाता है और उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए आवश्यक अनुशासन और एकता भी प्राप्त हो जाती है। नौकरशाही केन्द्रीकरण में यह अवसर उपलब्ध नहीं होते। लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण के सिद्धान्त की पश्चिमी लेखक मुख्यतः निम्न आधारों पर आलोचना करते हैं—

1 विरोधाभास—पश्चिमी लेखकों के अनुसार लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण स्वयं में विरोधाभास है। लोकतन्त्र विकेन्द्रीकरण की कुछ मात्रा की माँग करता है। यदि लोकतन्त्र केवल एकीकृत प्रणाली है जैसाकि सोवियत की प्रणाली और कम्युनिस्ट पार्टी का संगठनात्मक ढाँचा है तो वह लोकतन्त्र नहीं।

2 अत्यधिक केन्द्रीयकरण—पश्चिमी लेखकों का कहना है कि सिद्धान्ततः शासन की निम्न निकायों और पार्टी के साधारण सदस्यों को नीति सम्बन्धी निर्णयों में विचार विमर्श करने और सुझाव देने का अधिकार है परन्तु व्यवहार में उनकी भूमिका नगण्य है। सत्ता नेतृत्वकारी संस्थाओं और उच्चकोटि के नेताओं में निहित है। जैसाकि एडम बी उलाम ने कहा है कि "लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण का व्यवहार में अर्थ है केन्द्रीकरण और शीर्ष पर एक लघु समूह की पार्टी पर प्रधानता।" फेनसोड का मत है कि लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण में केन्द्रीकरण का प्रमुख महत्त्व है।" हेजार्ड सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी को पार्टी कहने के स्थान पर एक 'सैनिक संगठन' कहना अधिक पसन्द करता है। पश्चिमी लेखक कम्युनिस्ट पार्टी की तुलना एक पिरामिड से करते हैं जिसमें एक के ऊपर पत्थर रखा हुआ होता है जो अन्त में एक नोकदार शिला बनकर रह जाती है जो सबसे ऊँची होती है और वहीं से पार्टी की सभी गतिविधियों को नियन्त्रित किया जाता है।

होने का अधिकार नहीं। सामान्यत कोई भी नागरिक दो से अधिक सोवियतो में निर्वाचित नही हो सकता। निर्वाचनो मे सरकारी कर्मचारी भाग ले सकते है। निर्वाचनो की विशेषता यह है कि उनमे केवल कम्युनिस्ट पार्टी या उसकी सहायक संस्थायें ही उम्मीदवारो का नामजद कर सकती है। चुनावो मे एक उम्मीदवार ही खडा किया जाता है। इस व्यवस्था से निर्वाचनो की औपचारिकता स्पष्ट हो जाती है। निर्वाचन क्षेत्र एक प्रतिनिधि वाले निर्वाचन क्षेत्र होते है। निर्वाचन व्यय राज्य वहन करता है। निर्वाचनो में जनता अत्यधिक सक्रिय भाग लेती है। निर्वाचनो मे प्राय 99% तक मतदाता भाग लेते है।

सोवियतों के प्रतिनिधियो को वेतन अपने काम के स्थान पर मिलता है। दूसरे शब्दो मे, सोवियतो मे प्रतिनिधियो के कार्य को सामाजिक कार्य समझा जाता है। प्रतिनिधियो का सोवियतो के अधिवेशनो के समय तथा जन प्रतिनिधि के कार्य भार को निभाने के लिए नियमित काम से छुट्टी मिल जाती है और छुट्टी के लिए उन्हे औसत वेतन मिलता रहता है।

सभी सोवियतो मे प्रतिनिधियो को जनता के सर्वाधिकार सम्पन्न प्रतिनिधि समझा जाता है। वे सोवियतो के काम मे भाग लेते है, देश के संचालन के प्रश्न हल करते है और विशाल संगठनात्मक और परिनिरीक्षणात्मक काम करते है।

सोवियतो के प्रतिनिधि कुछ उन्मुक्तियो का उपभोग करते है अर्थात जन प्रतिनिधि जिस सोवियत का सदस्य है उसकी अनुमति के बिना और सोवियत के अधिवेशनो के बीच की अवधि मे क्रमश सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम की अथवा स्थानीय सोवियत की कार्यकारिणी की अनुमति के बिना उस पर मुकदमा नही चलाया जा सकता, उसे गिरफ्तार नही किया जा सकता अथवा अदालती तौर पर उसके खिलाफ कोई प्रशासनिक कार्यवाही नहीं की जा सकती। प्रतिनिधि का मुख्य कर्त्तव्य यह है कि वह सम्बंधित सोवियत मे अपने मतदाताओ की इच्छाओ और हितो को सुसंगत रूप से व्यक्त करे समादेशो (Mandates) का पालन करे, तथा निर्वाचको को अपने तथा सोवियतो के कार्यों की रिपोर्ट प्रस्तुत करे।

2 कार्यकाल—अनुच्छेद 90 के अनुसार सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत संघ गणराज्यो की सर्वोच्च सोवियतो और स्वायत्त गणराज्यो की सर्वोच्च सोवियतो का कार्यकाल पाँच वर्ष है जबकि स्थानीय सोवियतो का कार्यकाल ढाई ($2\frac{1}{2}$) वर्ष है। सोवियतो का निर्वाचन सम्बंधित सोवियत के कार्यकाल की समाप्ति के दो महीने पूर्व होना है।

3 अधिवेशन—सोवियत संघ, संघ गणराज्यो और स्वायत्त गणराज्यो की सर्वोच्च सोवियतो के अधिवेशन साल मे कम से कम दो बार बुलाये जाते है, प्रदेशो और क्षेत्रो की सोवियतो के अधिवेशन साल मे कम से कम चार बार बुलाये जाते

# 10

# सोवियत–व्यवस्था
## (The Soviet-System)

**अर्थ एवं उदय**

सोवियत शब्द रूसी भाषा का एक शब्द है जिसका अर्थ है सभा या परिषद। इस तरह सोवियत प्रतिनिधियों की एक सभा या परिषद है जिसका निर्वाचन किसी फैक्टरी में काम करने वाले मजदूरों अथवा किसी रेजिमेन्ट (सैनिक टुकड़ी) में काम करने वाले सिपाहियों अथवा ग्रामों में खेतों या सामूहिक फार्मों पर काम करने वाले किसानों अथवा अन्य प्रतिष्ठानों में काम करने वाले कर्मियों अथवा इस प्रकार के समुच्चय द्वारा किया जाता है। सोवियतें सोवियत संघ की अपनी संस्थायें हैं। विश्व के किसी अन्य देश में इनके समान कोई अन्य निकाय नहीं।

सोवियत संघ में सोवियतों[1] का उदय सोवियत राज्य की स्थापना से पूर्व सन् 1905 में जार निकोलस द्वितीय के विरुद्ध जन समूहों के क्रांतिकारी संघर्ष के दौरान हुआ था। प्रारम्भ में इनका स्वरूप हड़ताली समितियों जैसा था। पहले इवानोवो वोज़नेसेन्स्क (Ivanovo-Vonzesensk) नगर में और फिर सेन्ट पीटर्सबर्ग के नगर में इस प्रकार की हड़ताली समितियों का निर्माण किया गया था, जिन्हें *मजदूर प्रतिनिधियों की सोवियतों की संज्ञा दी गयी थी। यद्यपि सन् 1905 में जार की सत्ताओं ने इन सोवियतों का दमन कर दिया था, परन्तु फरवरी 1917* की क्रान्ति में ये पुनः जीवित हो गयी और क्रान्ति की शक्तिशाली निकाय बन गयीं। लेनिन ने इन सोवियतों को क्रांति की निकायों से राज्य सत्ता की निकायों में बदल दिया। लेनिन का नारा था "सारी सत्ता सोवियतों को" (All Power to the Soviets)

---

1 सोवियतें किसी राजनीतिक पार्टी की कल्पना की उपज नहीं थीं—उन्हें स्वयं जनसाधारण ने ठेठ पहली रूसी क्रांति (1905) के समय ही जन्म दिया था।

(iii) स्थानीय संकुचित प्रवृत्तियो का घटाना।

(iv) संकुचित विभागीय मनोवृत्ति को दूर करना।

(v) कुप्रबन्ध, बर्बादी और फिजूलखर्ची, लालफीताशाही और नौकरशाही को दूर करना।

(vi) राजतन्त्र (सरकारी विभागो) की कार्यवाही मे सुधार लाने मे सहायता देना।

2 स्वयं या अपने द्वारा स्थापित निकायो के माध्यम से राज्य के आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक विकास से सम्बन्धित सभी क्षेत्रो का निर्देशन करना, फैसले करना, उनकी कार्यान्विति को सुनिश्चित करना एवं उनकी पूर्ति की जांच करना।

3 सामूहिक स्वतन्त्र और रचनात्मक विचार विमर्श करना तथा निर्णय लेना।

4 अपने कार्यकारी प्रशासनिक निकायो तथा अन्य निकायो की सोवियतो के समक्ष रिपोर्ट पेश करना।

5 वे आधार तैयार करना जिससे नागरिक बड़े पैमाने पर सोवियतो के कार्य मे शामिल हो सके।

6 नागरिको का अपने कार्य और फैसलो के बारे मे सूचना देना।

7 अपने अधीन प्रशासनिक निकायो के कार्यो का निर्देशन करना।

8 कानून और व्यवस्था बनाये रखना।

9 कानूनो का पालन करवाना।

10 नागरिको के अधिकारो की रक्षा करना।

11 स्थानीय आर्थिक और सामाजिक मामलो मे निर्देशन देना।

12 वार्षिक बजट तैयार करना तथा उन्हे स्वीकार करना।

संक्षेप मे, सोवियत जीवन का कोई ऐसा क्षेत्र नही जो सोवियतो के नियन्त्रण निर्देशन या निरीक्षण से मुक्त हो। जैसाकि लेनिन ने कहा था कि "सोवियतें हमारे देश मे समस्त राज्य शक्ति का स्थायी और एकमात्र आधार बन चुकी है।"

## सोवियतें और कम्युनिस्ट पार्टी
### (Soviets and Cmmunist Party)

सोवियत संघ मे सोवियतो की प्रणाली और कम्युनिस्ट पार्टी दो पृथक संगठन है। दोनो का संगठनात्मक ढांचा एक पिरामिड की भांति है। दोनो की निकायो का एक-दूसरे संगठन की निकायो का विलय नही होता। फिर भी दोनों संगठनों और उनके द्वारा निर्वाचित निकायो मे किसी प्रकार का संघर्ष या प्रतिस्पर्धा उत्पन्न नही होती। दोनो संगठन निरन्तर मिलकर कार्य करते रहते हैं। दोनो ⸺

सम्याम्रा की भांति स्थान विशेष से सम्बंधित समस्याग्रो सफाई, स्वास्थ्य, विद्युत, शिक्षा, ग्रादि का प्रबन्ध करती है। वे उन कार्यों को भी करती है जो इन देशो म राज्य सरकारें करती है अर्थात स्थानीय सावियतें क्षेत्र के राजनीतिक, ग्रार्थिक ग्रौर सास्कृतिक विकास का निर्देशन करती है अपने क्षेत्र मे कानून ग्रौर व्यवस्था को बनाये रखती है, ग्रादि। इन कार्यों के सम्पादन के लिए वे कार्यकारी समितियो का निर्वाचन करती है जो उनके प्रति उत्तरदायी होती है। वे विभागो की भी स्थापना करती है जो प्रशासन की किसी शाखा उद्योग, व्यापार ग्रादि का सचालन करते हैं। इसीलिये स्थानीय सावियतो को सोवियत सघ के राजनीतिक ग्राधार कहा गया है। सोवियत समाजवादी व्यवस्था, जैसाकि लेनिन ने कहा था, उन्ही पर निर्भर करती है। येब्रन ठीक ही कहा है कि 'सडको से पानी की सवाग्रो तक, क्लब गहों ग्रौर नृत्यगृहो से लेकर स्कूलो, नाटयशालाग्रो ग्रौर ग्रस्पतालो तक ग्राम म वस्तुत कोई ऐसी चीज नही जिसे सोवियत सार्वजनिक व्यय सगठित, नियमित या व्यवस्थित न कर सकती हा।' ग्रनुच्छेद 146 सावियतो को 'सघ गणतन्त्रीय ग्रौर ग्रखिल सघीय विषयो पर विचार विमर्श म भाग लेने ग्रौर उन पर सुझाव देने" का ग्रधिकार भी देता है।

**3 निर्वाचित एव सर्वोच्च निकाय (Elected and Supreme Bodies)**—सभी सावियतें जन प्रतिनिधित्वमूलक निर्वाचित निकाय है। सभी ग्रपने ग्रपने क्षेत्र की जनता (ग्राबादी) द्वारा सार्वभौम, समान ग्रौर प्रत्यक्ष मताधिकार के ग्राधार पर गुप्त मतदान द्वारा निर्वाचित होती है।

सोवियतें जनसत्ता के सर्वाधिक उपयुक्त रूप है। वे जनता के विचारो को व्यक्त ग्रौर कार्यान्वित करती है। ग्रत राजकीय निकायो की प्रणाली मे उनकी केन्द्रीय स्थिति है। वे राजसत्ता का उपयोग करती है ग्रौर शेष सभी राजकीय निकाय उनके नियन्त्रण मे काम करती है ग्रौर उनके प्रति उत्तरदायी है। जहा ग्रन्य देशो की प्रतिनिधि सभायें केवल उच्च वर्गों का प्रतिनिधित्व करती है, वहा सोवियतें सर्वहारा वर्ग ग्रथात समस्त मेहनतकश वर्ग का प्रतिनिधित्व करती है। जैसाकि कार्विसकी ने कहा है कि "सोवियत शुद्ध लोकप्रिय सरकारें है ग्रौर लोगो के मास तथा हड्डियो की बनी हुई है।'

**4 शक्ति-पृथक्करण के सिद्धान्त की ग्रस्वीकृति**—सोवियतो की प्रणाली शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का स्वीकार नही करती। जैसाकि बोरीस तोपोर्नीन ने कहा है कि 'सोवियत सवैधानिक कानून उन दृष्टिकोणो ग्रौर ग्रवधारणाग्रो का ग्रस्वीकार करता है जो इस बात का समर्थन करती हैं कि राजकीय मशीनरी के दूसरे ग्रग निर्वाचित निकायो (सोवियतो) से ग्रोपचारिक रूप स स्वतन्त्र ग्रौर स्वावलम्बी होने चाहिए।' ग्रनुच्छेद 2 के ग्रनुसार "ग्रन्य सभी राजकीय निकाय जन प्रतिनिधियो की सावियतो के नियन्त्रण म है ग्रौर उनके प्रति उत्तरदायी है।'

# 11

# सोवियत प्रजातन्त्र

**(The Soviet Democracy)**

सोवियत राजनीतिक व्यवस्था के बारे मे दो परस्पर विरोधी विचार पाये जाते है । एक विचार स्वतन्त्र विश्व अर्थात पश्चिमी जगत के स्वतन्त्र वातावरण मे पले लेखको एव नेताओ का है जो उसे शुद्ध अधिनायकवाद की प्रतिमूर्ति मानते है । इस विचार का समर्थन करने वाले प्रमुख लेखक हैं हरमन फाइनर, डब्ल्यू बी मुनरो, ओग एडम्स, डी बेसिली, टाउस्टर, माईकेल टी फ्लोरेन्सकी डब्ल्यू एव चेम्बरलेन एफ आई राइट, मकाइवर, आर ट्रे गाइड, काटर, आदि । इन लेखको की धारणा है कि सोवियत राजनीतिक व्यवस्था प्रजातन्त्र के आवरण मे निरकुशता है, यह मध्य युगीन निदयता है । जसाकि एडम्स ने कहा है कि "रूस विश्व मे तानाशाही का अत्यधिक सुस्पष्ट उदाहरण है ।" एफ आई राइट का मत है कि "सिद्धान्त म राज्य प्रजातन्त्र प्रदान करता है व्यवहार म पार्टी उसे छीन लेती है ।" डब्ल्यू बी मुनरो ने भी कहा है कि "सविधान के पठन मात्र से किसी भी व्यक्ति पर रूसी शासन के बारे मे पूर्णत भ्रामक प्रभाव पड सकता है क्योकि सविधान केवल दिखावे मे प्रजातन्त्र की रचना करता है वास्तव मे नहीं ।" अपने विचारो के पक्ष म पश्चिमी लेखक सविधान के अनुच्छेद 6 की ओर सकेत करते है जो सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी को सवैधानिक मान्यता प्रदान करता हे और उसकी नेतृत्वकारी भूमिका और पथ प्रदशक शक्ति को स्वीकार करता है । इस तरह सोवियत सविधान एक मात्र कम्युनिस्ट पार्टी के अस्तित्व को स्वीकार करता है । पार्टी की राज्य पर प्रधानता है पार्टी और सरकारी सस्थाओ मे एकीकरण ह, पार्टी और राज्य की सीमा रेखाओं का अभाव है, दोनो की सीमायें परस्पर व्यापी है । सोवियत सघ म विपक्ष अनुपस्थित है विमत प्राय मृत है स्वतन्त्र विचार एक अपराध ह नागरिकों की स्वतन्त्रतायें समाजवादी व्यवस्था द्वारा मर्यादित है प्रेस पर नियन्त्रण ह, गुप्त पुलिस, श्रम शिविर, शुद्धि करण प्रणाली की भरमार है ।

है। सोवियतो के सदस्य जहा सोवियतो को अपने निर्वाचको को आवश्यकताओ, इच्छाओ और आकाक्षाओ से अवगत कराते है वहा व अपने निर्वाचको को अपनी सोवियतो की कार्यवाही की सूचना भी देते है। अनुच्छेद 107 के अनुसार यदि कोई प्रतिनिधि अपने निर्वाचको के विश्वास के औचित्य को सिद्ध नही करता अर्थात् वह अपने सार्वजनिक कर्त्तव्यो को करने में असफल रहता है तो कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया के अनुसार निर्वाचको के बहुमत के निर्णय से उसे किसी भी समय वापस बुलाया जा सकता है। सोवियतो म प्रतिनिधि का विकल्प भी उपस्थित होता है जो उसकी गतिविधियो और आचरण का पर्यवेक्षण करता रहता है। अत निर्वाचको के लिए किसी भी प्रतिनिधि का बदलना सरल होता है। प्रतिनिधियो को वापस बुलाने की व्यवस्था स्विट्जरलैण्ड को छोडकर स्वतन्त्र विश्व के किसी अन्य देश में प्रचलित नही।

## सोवियतो का सगठन
## (Organization of the Soviets)

**1 सगठन**—सोवियत सघ म सोवियतो का जाल बिछा हुआ है। सभी प्रकार की सोवियतो को दो वर्गों मे विभाजित किया जा सकता है। (i) सर्वोच्च सोवियतो का वर्ग और (ii) स्थानीय सोवियतो का वर्ग। सर्वोच्च सोवियतें सम्पूर्ण सोवियत सघ, सघ गणराज्यो और स्वायत्त गणराज्यो के स्तर पर और स्थानीय सोवियतें क्षेत्रो प्रदेशो स्वायत्त प्रदेशो स्वायत्त इलाको, जिला नगरो, शहरी हलको, बस्तियो और ग्रामो मे सगठित की गयी है। भिन्न भिन्न स्तरो पर सर्वोच्च सोवियतो और स्थानीय सोवियतो की सख्या इस प्रकार है सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत, सघ गणराज्यो की 15 सर्वोच्च सोवियतें, स्वायत्त गणराज्यो की 20 सर्वोच्च सोवियतें क्षेत्रीय और प्रदेशो की क्रमश 6 और 121 सोवियतें, स्वायत्त प्रदेशों की 8 सोवियतें, स्वायत्त इलाको की 10 सोवियतें, जिला स्तर पर 3 000 से अधिक सोवियतें नगर ग्राम स्तर पर 2,000 सोवियतें, बस्ती स्तर पर 3,700 सोवियतें और ग्राम स्तर पर 41,100 सोवियतें है। सोवियतो के सदस्यो की सख्या और सरचना भिन्न भिन्न है।

सोवियत सघ मे सभी सोवियतो के प्रतिनिधियो का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से सम्बन्धित मतदाताओ (जनता) द्वारा होता है। निर्वाचन सार्वभौम, समान और गुप्त मतदान द्वारा होता है। संविधान नागरिको म किसी आधार पर कोई भिन्नता नही करता। अठारह (18) वर्ष की आयु के प्रत्येक सोवियत नागरिक को मतदान करने और निर्वाचित होने का अधिकार है। केवल सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत म निर्वाचित होने के लिए 21 वर्ष की आयु की आवश्यकता होती है। वे नागरिक जिन्हें कानून द्वारा पागल प्रमाणित किया गया है उन्हें मतदान करने और निर्वाचित

प्रति उत्तरदायी है ।,, अनुच्छेद 107 निर्वाचकों के बहुमत को यह अधिकार देता है कि वह किसी भी समय उन जन प्रतिनिधियों को वापस बुला सकता है जो उसके विश्वासपात्र नहीं रहे । ब्रिटेन, अमरीका और भारत जैसे प्रजातान्त्रिक देशों में निर्वाचकों को यह अधिकार नहीं । सोवियत संघ में निर्वाचन सार्वभौम समान और प्रत्यक्ष मतदान द्वारा होता है, मतदान गुप्त होता है, 18 वर्ष की आयु के सभी सोवियत नागरिकों को मतदान करने तथा निर्वाचित होने का अधिकार है । केवल सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत में निर्वाचित होने के लिए 21 वर्ष की आयु की आवश्यकता है ।

सोवियत राजनीतिक व्यवस्था के गैर प्रजातान्त्रिक, (जिन्हें पश्चिमी लेखक अधिनायकवादी कहते हैं) और प्रजातान्त्रिक पहलुओं को निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 एक दलीय व्यवस्था या शासन—सोवियत राजनीतिक व्यवस्था के विरुद्ध पश्चिमी लेखकों की सबसे बड़ी आपत्ति यह है कि वह केवल एक ही पार्टी—कम्युनिस्ट पार्टी के शासन को संवैधानिक मान्यता प्रदान करती है, उसे सोवियत समाज की नेतृत्वकारी और पथ प्रदर्शक शक्ति प्रदान करती है तथा उसे राजनीतिक व्यवस्था, सभी राजकीय संगठनों एवं सार्वजनिक संगठनों का नाभि केन्द्र मानती है । सोवियत संघ में समाजवाद विरोधी पार्टियों के गठन की कोई गुंजाइश नहीं । अनुच्छेद 51 सोवियत नागरिकों को केवल उन्हीं संगठनों में शामिल होने का अधिकार देता है जिन्हें कम्युनिज्म के निर्माण के लक्ष्यों के अनुरूप संगठित किया गया है । ब्रेझनेव संविधान के अनुच्छेद 6 और अनुच्छेद 51 के कारण ही पश्चिमी लेखक सोवियत राजनीतिक व्यवस्था को प्रजातन्त्र का निषेध और अधिनायकवाद का मूर्तिरूप मानते हैं उनकी धारणा है कि सही प्रजातन्त्र वहीं विद्यमान हो सकता है जहां सत्तारूढ़ दल का विकल्प विद्यमान हो अन्यथा सत्तारूढ़ दल के निरंकुश होने की सम्भावना होती है । क्योंकि कम्युनिस्ट पार्टी का कोई विकल्प नहीं, अत सोवियत संघ की स्थिति फासीवादी-नाजीवादी राज्यों की तरह है । अर्नेस्ट बार्कर का कहना है कि "जब तक एक ही सामान्य विचारधारा की मांग की जाती है, एक ही दर्शन को मान्यता दी जाती है और एक ही पार्टी को संगठन की अनुमति दी जाती है तब तक प्रजातन्त्रात्मक राज्य की आधारभूत परिस्थितियां आवश्यक रूप से अनुपस्थित होती हैं ।"

सोवियत लेखक और नेता पश्चिमी लेखकों की उक्त आपत्ति को स्वीकार नहीं करते । वे उसका खण्डन करते हैं । उनका कहना है कि विविध पार्टियों की आवश्यकता उस समाज में होती है जो विविध वर्गों में विभाजित होता है, क्योंकि इस प्रकार के समाज में ही विविध वर्गों के आर्थिक हित एक दूसरे वर्ग के आर्थिक हितों से विपरीत होते हैं और प्रत्येक वर्ग अपने हितों की रक्षा

है तथा जिलो, नगरो, दहातो और बस्तियो की सोवियतो के अधिवशन साल म कम से कम छह बार बुलाये जाते हैं। कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया के अनुसार सोवियतो के असाधारण अधिवेशन बुलाए जा सकते हैं। दो तिहाई सदस्यो के उपस्थित होने पर ही अधिवेशन की कार्यवाही हो सकती है निर्णय उपस्थित होने वाले सदस्यो के साधारण बहुमत निर्णय से लिए जाते है। अधिवेशन प्राय खुले होते हैं।

## सोवियतो के कार्य
## (Functions of the Soviets)

सभी सोवियते राज्य सत्ता के निकायो की एकीकृत प्रणाली का गठन करती है। प्रत्येक सोवियत सर्वोच्च सत्ता का एक अंश है, प्रत्येक का अपना अधिकार क्षेत्र है। प्रत्येक अपने अधिकार क्षेत्र म आने वाले प्रश्नो को हल करती है परन्तु, प्रत्येक सोवियत सारे राज्य के निर्णयो को लागू करने वाली और कार्यों को पूरा करने वाली निकाय भी है (a vehicle of State decisons) दूसरे शब्दो म राज्य के सामान्य हितो के सम्बन्ध म सभी सोवियतो के कार्यों मे समन्वय उत्पन्न किया जाता है और स्थान विशेष की विशिष्ट आवश्यकताओ के सम्बन्ध म प्रत्येक सोवियत स्वतन्त्र रूप से कार्य करती है। दूसरे, सभी सोवियतें सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के नेतृत्व म कार्य करती है, प्रत्येक सोवियत अपने से उच्च सोवियतो के आदेशो का पालन करती है और अपने से निम्न सोवियतो के कार्यों का नियन्त्रण, निर्देशन और निरीक्षण करती है। तीसरे जसाकि अनुच्छेद 146 म कहा गया है, प्रत्येक स्थानीय सोवियत गणतन्त्रीय और अखिल सघीय महत्त्व के विषयो पर विचार विमर्श म भाग लेती है और उनके सम्बन्ध म अपने सुझाव पेश करती है।" चौथे, सभी सोवियतें "कार्यरत निगमो" (Working Corporations) की भांति कार्य करती हैं अर्थात वे व्यवस्थापिका और कार्यपालिका सम्बन्धी दोनो प्रकार के कार्य करती है। सार्वजनिक जीवन के सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण प्रश्नो पर निर्णय ही नही लेती बल्कि कानूनो और अन्य विधिक दस्तावेजो को तैयार भी करती है प्रशासनतन्त्र को गठित भी करती है उसके कार्यों पर नियन्त्रण भी रखती है और निर्णयो की कार्यान्विति को सुनिश्चित करती है तथा अपने कार्यों और निर्णयो की सूचना सम्बन्धित आबादी (जनता) को भी देती है।

सोवियतों के कार्यों का विस्तृत वर्णन सविधान के भाग IV के अध्याय 12 के अनुच्छेद 12, के अनुच्छेद 92, 93, और 94 मे किया गया है। इन्हे मुख्यत निम्न बिन्दुओ द्वारा अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 जन नियन्त्रण निकायो का गठन करना। ये नियन्त्रण निकाय मुख्यत निम्न कार्य करती है—

(i) राजकीय योजनाओ और दायित्वो की पूर्ति की जाच

(ii) राज्य के अनुशासन के उल्लघन का कम करना।

पार्टी, प्रगतिशील पार्टी आदि) का गठन, जो राजनीतिक जीवन के दक्षिण पक्ष में थीं और जिन्हें कम्युनिस्ट बुर्जुआ पार्टियाँ कहते थे, सन् 1905 के पश्चात् किया गया था। अक्टूबर क्रान्ति की विजय के बाद जब दक्षिण पंथी पार्टियों ने, विदेशी शक्तियों के समर्थन और सशस्त्र सहायता से प्रतिक्रान्ति अर्थात् गृहयुद्ध संगठित करने का प्रयास किया तो उन्हें कम्युनिस्टों ने अर्थात् सोवियत सत्ता ने विफल कर दिया। तब से अब तक सोवियत संघ में एक दलीय प्रणाली रही है। वर्तमान समय में भी सोवियत संघ में एक दलीय शासन और उसके संगठन के केन्द्रीकृत ढाँचे को बनाए रखने का मूल कारण यह है कि उसे आन्तरिक और बाह्य विरोधी शक्तियों पर अविश्वास है। आन्तरिक दृष्टि से उसे समाजवादी व्यवस्था के पूर्व के अवशेषों, वर्ग संघर्ष और बुर्जुआ विचारों के पुनः उदय होने का भय है। बाह्य दृष्टि से उसे पूँजीवादी पश्चिम से, विशेषकर अमरीका से, भय है जो बुर्जुआ प्रवृत्ति (सम्पत्ति या व्यक्तिगत स्वामित्व, शोषण आदि) को बढ़ावा देता है। अतः समाजवादी व्यवस्था को बुर्जुआ प्रहारों से बचाने के लिए जहाँ कम्युनिस्टों के निरन्तर जागरूक रहने की आवश्यकता है वहाँ सोवियत संघ की शक्ति को सुदृढ़ करने के लिए एक दलीय शासन और समाज पर उसके नियन्त्रण को बनाए रखने की आवश्यकता है।

2 **विपक्ष की अनुपस्थिति**— सोवियत राजनीतिक व्यवस्था के विरुद्ध पश्चिमी लेखकों का एक अन्य आपत्ति यह है कि वहाँ ब्रिटेन की भाँति "निष्ठावान विपक्ष" जैसी कोई चीज नहीं। उनकी धारणा है कि विपक्ष के अभाव में एक दलीय शासन निरंकुश और सर्वसत्तावादी शासन में बदल सकता है। एक सुदृढ़ और संगठित विपक्ष ही सत्तारूढ़ दल को भ्रष्ट होने से रोक सकता है। जितनी मात्रा में विपक्ष सुदृढ़ और संगठित होगा उतनी मात्रा में सत्तारूढ़ दल कुशल और सतर्क होगा। सोवियत राजनीतिक व्यवस्था का सर्वसत्तावादी स्वरूप इस बात से स्पष्ट है कि 67 वर्षों की समाजवादी व्यवस्था के बाद भी वह उसे चुनौती देने वाले संगठनों अर्थात् विरोधी राजनीतिक पार्टियों के अस्तित्व को स्वीकार करने के लिए तैयार नहीं।

सोवियत लेखक और नेता पश्चिमी लेखकों की उक्त आपत्ति को भी स्वीकार नहीं करते। वे इसका खण्डन करते हैं। उनका कहना है कि पार्टी स्वयं विपक्ष के रूप में कार्य करती है। पार्टी आलोचना और आत्मालोचना में विश्वास करती है। पार्टी की प्रत्येक बैठक में गलतियों और भूल चूक का पता लगाया जाता है, उन्हें सुधारा जाता है तथा संगठन और कर्मियों के कार्यों का मूल्यांकन किया जाता है।

3 **अत्यधिक केन्द्रीकृत व्यवस्था**—सोवियत राजनीतिक व्यवस्था के विरुद्ध एक आपत्ति यह है कि यह एक अत्यधिक केन्द्रीकृत व्यवस्था है। यह 'एक संकल्प, एक आदेश", "एक राज्य एक पार्टी, एक नेता" के सिद्धान्त पर आधारित है।

पूण तालमेल बना रहता है। दोना सगठनो मे पूर्ण तालमेल बने रहने के मुख्य कारण निम्न है—

1 कम्युनिस्ट पार्टी के नेतृत्व म ही सोवियतो को प्रारम्भ मे क्रान्ति की निकाय बनाया गया था और उसके नेतृत्व म ही उन्हें क्रान्ति की विजय और समाजवादी व्यवस्था की स्थापना के पश्चात राज्य सत्ता की निकाया म बदल दिया गया।

2 पार्टी और सोवियता के सदस्यो म अत्यधिक तादात्म्य है। उनके सदस्य इतने घुले-मिले है कि यह भेद करना कठिन है कि कोई नेता या पदाधिकारी किस समय पार्टी के नेता के रूप में काय करता है और किस समय वह सोवियत के प्रतिनिधि या शासन के पदाधिकारी के रूप मे काय करता है। पार्टी के जो सदस्य पार्टी की उच्च निकायो के सदस्य है वे ही सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत, उसकी प्रेसीडियम और मन्त्रिपरिषद् के सदस्य है। जैसाकि हक और फेनसोड ने कहा है कि सोवियत सघ म 'वास्तविक प्रधानमन्त्री पार्टी का महासचिव है वास्तविक केबिनेट पोलित ब्यूरो है और वास्तविक ससद केन्द्रीय समिति है।

3 सोवियत सघ मे पार्टी ही केन्द्रीय निर्देशन शक्ति है। नीतियो के प्रारम्भन, निर्माण और कार्यान्विति की शक्ति वस्तुत पार्टी के हाथो मे केन्द्रित है। निस्सदेह सोवियतें और उनकी विभिन्न निकायें म विलय नही होता और वे स्वतन्त्र रूप स बनी रहती है और वे सिद्धान्तत नीतियो के निर्माण और उनकी कार्यान्विति मे हिस्सा लेती है परन्तु व्यवहार म पार्टी का पोलितब्यूरो ही नीतियो को निर्धारित करता है और पार्टी सचिवालय उन्हे लागू करता है तथा उनके बारे मे आज्ञप्तिया जारी करता है। शासन के औपचारिक अग उनका कवल औपचारिक रूप से अनुसमथन कर उन्हे लागू करते है। जसाकि कार्टर ने कहा है कि "व्यवस्थापन और प्रशासन दोना मे नियन्त्रण हर समय पार्टी के हाथो मे रहता है। वह ही निणय करती है कि क्या होना चाहिए, क्य होना चाहिये, किस प्रकार होना और किसके द्वारा होना चाहिये।"

4 पार्टी सोवियता के माध्यम स ही जनता की लोकतान्त्रिक इच्छाओ की पूर्ति करती है, उनके असन्तोष को शान्त करता है। कम्युनिस्ट सिद्धान्तो और कार्यों का प्रसार करती है। पार्टी सोवियता के माध्यम से ही सारी जनता को एक अखण्ड राज्य मे सगठित करती है। जैसा कि स्तालिन ने कहा था कि "सोवियतें वे सचार पेटिया है जो पार्टी को जन सगठनो (जनता) से जोडती है। ये वे सगठन हैं जो पार्टी के नेतृत्व मे मेहनतकश जनता को इकट्ठा करती है।"

## समीक्षा प्रश्न

1 सोवियतो म क्या अभिप्राय है ? सोवियत सघ म सोवियतो के सगठन एव कार्यों का वणन कीजिए।

---

की कार्यान्विति के लिए आवश्यक है। निर्णय लिये जाने के बाद ही पार्टी एक समष्टि अर्थात् एक आदमी के रूप में काम करती है।

**4 निर्वाचन प्रणाली दिखावा मात्र**—सोवियत राजनीतिक व्यवस्था के विरुद्ध एक आपत्ति यह है कि उसकी निर्वाचन प्रणाली दिखावा मात्र है। प्रथम सोवियत निर्वाचन, पश्चिमी देशों मे होने वाले निर्वाचनो की भांति, प्रतियोगी निर्वाचन नही होते। इनमे साधारण जनता राष्ट्रीय नेताओ का चयन नही करती। निर्वाचनो मे नागरिक सोवियतो के प्रतिनिधियो का निर्वाचन करते है परन्तु उनके पास कोई विकल्प उपलब्ध नही होते, क्योंकि कम्युनिस्ट पार्टी प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र के लिए एक ही उम्मीदवार खड़ा करती है। दूसरे, सोवियत निर्वाचनो मे जिस 98 अथवा 99 प्रतिशत के समर्थन या मतदान की बात कही जाती है, वह स्वतन्त्र विश्व मे होने वाले मतदान की अभिव्यक्ति नही करता बल्कि फासीवादी नाजीवादी व्यवस्थाओं मे होने वाले मतदान की अभिव्यक्ति करता है।

सोवियत लेखक और नेता पश्चिमी लेखको की उक्त आपत्ति को स्वीकार नही करते, वे इसका खण्डन करते हैं। उनका कहना है कि सोवियत संघ मे होने वाले निर्वाचन उसी प्रकार से प्रजातान्त्रिक है जिस प्रकार से पश्चिम के देशो मे होने वाले निर्वाचन प्रजातान्त्रिक है। प्रथम अनुच्छेद 95 के अनुसार, सभी सोवियतो मे प्रतिनिधियो का निर्वाचन सार्वभौम, समान और प्रत्यक्ष मताधिकार के आधार पर गुप्त मतदान द्वारा होता है। दूसरे अनुच्छेद 96 के अनुसार निर्वाचन सार्वभौम (Universal) होते हैं। 18 साल की उम्र वाले प्रत्येक सोवियत नागरिक को, यदि वह कानूनी तौर पर पागल प्रमाणित न ठहरा दिया गया हो, मतदान करने और निर्वाचित होने का अधिकार है। केवल सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के लिए निर्वाचित होने के लिए 21 साल की उम्र की आवश्यक होती है। केवल साधारण नागरिक ही नही सरकारी कर्मचारी और सैनिक भी निर्वाचन लड सकते है। यदि कोई प्रतिनिधि निर्वाचकों के विश्वास के औचित्य को सिद्ध नही करता अर्थात अकुशल सिद्ध होता है तो उसे कानून द्वारा निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार निर्वाचकों के बहुमत के फैसले से किसी भी समय वापस बुलाया जा सकता है। सोवियत लेखको का कहना है कि स्विट्जरलैण्ड को छोड़कर स्वतन्त्र विश्व मे कहीं जनप्रतिनिधियो को वापस बुलाने की व्यवस्था नही। इस तरह सोवियत नागरिकों की साझेदारी सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत से लेकर ग्राम, नगर या क्षेत्र की सोवियत तक है। वस्तुत, सोवियत नागरिक की साझेदारी "बहुमुखी" है। जैसाकि सिडनी और बीट्रिस वेब ने कहा है कि "नागरिक के रूप मे वह सोवियतों के निर्वाचनों में भाग लेता

**दूसरा विचार** समाजवादी जगत अर्थात् समाजवाद के वातावरण में पले हुए लेखकों एवं नेताओं का है जो रूस के समाजवादी प्रजातन्त्र को प्रजातन्त्र का सर्वश्रेष्ठ रूप मानते है। इस विचार का समर्थन करने वाले मुख्य लेखक हैं स्तालिन, मेक्सिम गोर्की, अनातोले फ्रांस, कार्पिन्सकी विशिन्सकी, सिडनी और बट्रिस वेब आदि। इन लेखकों की धारणा है कि आर्थिक प्रजातन्त्र के बिना राजनीतिक प्रजातन्त्र केवल मिथ है। सही प्रजातन्त्र वही विद्यमान है जहा नागरिकों के लिए आर्थिक प्रजातन्त्र को सुनिश्चित किया गया है, जैसाकि स्तालिन ने कहा था कि 'वास्तविक स्वतन्त्रता वहीं रह सकती है जहा शोषण का अन्त कर दिया गया हो, जहा दूसरों पर कोई अत्याचार न हो, जहा कोई बेरोजगारी और निर्धनता न हो, जहा व्यक्ति को यह चिन्ता न हो कि कल उस काम मकान या रोटी से वंचित कर दिया जायेगा। ऐसे समाज में नागरिकों को कागज पर नहीं बल्कि वास्तव में स्वतन्त्रता प्राप्त होती है।" ये लेखक ब्रेझनेव संविधान के अनुच्छेद 34 में आर्थिक, राजनीतिक, सामाजिक और सांस्कृतिक क्षेत्रों में समानता की दी गयी गारण्टी की ओर संकेत करते हैं तथा उन आर्थिक और सामाजिक सुरक्षाओं (काम पाने, विश्राम और आराम पाने, भरण पोषण पाने, स्वास्थ्य रक्षा, आवास पाने, परिवार का सुरक्षा पाने, आदि) की ओर भी संकेत करते है जिन्ह सोवियत संघ में साधारण से साधारण नागरिक के लिए सुनिश्चित किया गया है।" **पीटर वाइल्स** ने स्पष्ट लिखा है कि "मुझे सन्देह है कि कोई अन्य देश समानता की ओर इतनी तेज और व्यापक प्रगति दिखा सकता है।" पूंजीवादी देश, सम्पत्ति पर व्यक्तिगत स्वामित्व के कारण, अपने नागरिकों को उक्त प्रकार की आर्थिक समानता और सामाजिक सुरक्षा प्रदान करने में असमर्थ है। इसी आधार पर **सिडनी और बट्रिस** वेब ने सोवियत संघ को "सर्वश्रेष्ठ समान प्रजातन्त्र" कहा है। एक अन्य लेखक ने भी कहा है कि "रूसी प्रजातन्त्र अधिकांश बुर्जुआ प्रजातान्त्रिक गणराज्यों से लाख गुणा अधिक प्रजातन्त्र हैं।" विशिसकी का मत है कि सोवियत संघ "उच्च कोटि का प्रजातन्त्र है।" मैक्सिम गोर्की का कहना है कि "रूसी प्रजातन्त्र विश्व का सर्वाधिक सुनिश्चित प्रजातन्त्र है।"

लेखक सोवियत राजनीतिक व्यवस्था के प्रजातान्त्रिक पहलू को इस तथ्य से सिद्ध करते हैं कि पश्चिमी प्रजातान्त्रिक राज्यों की भांति सोवियत संघ में भी शासन सत्ता का अन्तिम स्रोत सोवियत जनता है। ब्रेझनेव संविधान का अनुच्छेद 2 इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि 'सोवियत संघ में जनता सम्पूर्ण सत्ता की स्वामी है। जनता राज्य सत्ता का उपयोग जनप्रतिनिधियों की सोवियतों के माध्यम से करती है जो सोवियत संघ का राजनीतिक आधार है। अन्य सभी राजकीय संस्थायें जन प्रतिनिधियों की सोवियतों के नियन्त्रण में हैं और उनके

सोवियत लेखक उपर्युक्त आलोचना को स्वीकार करते हुए भी उसे अति शयोक्तिपूर्ण मानते है। उनका कहना है कि नि सन्देह नागरिको को समाजवादी व्यवस्था और सोवियत राज्य के विरुद्ध विद्रोह करने का अधिकार नही परन्तु क्या स्वतन्त्र विश्व का कोई देश अपनी व्यवस्थाओ या राज्य के विरुद्ध अपने नाग रिको को विद्रोह करने का अधिकार देता है ? सोवियत लेखको का कहना है कि जहा तक त्रुटियो की आलोचना करने और कार्यों मे सुधार हेतु प्रस्ताव प्रस्तुत करने का प्रश्न है वहा सोवियत सविधान अनुच्छेद 49 म नागरिको को यह अधि कार देता है।

सोवियत लेखको और नेताओ का कहना है कि सोवियत सघ मे नागरिकों को आर्थिक और सामाजिक क्षेत्र मे जो सुरक्षायें प्राप्त है, वे स्वतन्त्र विश्व के नाग रिकों के लिए केवल स्वप्न मात्र है। बरोजगारी और अभाव की जिन समस्याओं से स्वतन्त्र विश्व का नागरिक पीडित है उनसे सोवियत नागरिक पीडित नही। सविधान नागरिको को काम पाने, व्यवसाय का चयन करने, आराम और विश्राम पाने, आवास और शिक्षा प्राप्त करने, नि शुल्क चिकित्सा प्राप्त करने, परिवार की सुरक्षा पाने के अधिकारो को प्रदान ही नही करता बल्कि उन्हे सुनिश्चित करने के लिए विविध व्यवस्थाये भी करता है। इस तरह आर्थिक और सामाजिक सुरक्षा के क्षेत्र म सोवियत सविधान स्वतन्त्र विश्व के देशो का मार्गदर्शन करता है। स्वतन्त्र विश्व 'कानून के समक्ष समानता' के जिस सिद्धान्त की बात करता है वह वस्तुत समान स्थिति (Equal standing) अथवा समान अवसर (Equal opportunity) की समानता है जिसका कोइ नागरिक तभी लाभ ले सकता है जब उसके पास कानून के समक्ष समान रूप से खडा होने की क्षमता हो अर्थात उसके पास पर्याप्त वित्तीय साधन हो अथवा शक्षिक या सामाजिक योग्यताये हो। सोवियत नेता इस बात का दावा करते है कि सोवियत सविधान सिद्धान्त और व्यवहार दोनो म जीवन के प्रत्येक क्षेत्र म नागरिको को समानता की गारण्टी देता है। सविधान नागरिकों म किसी आधार पर कोई भिन्नता नही करता।

6 *अमर्यादित शासन—सोवियत राजनीतिक व्यवस्था के* विरुद्ध एक आपत्ति यह है कि सोवियत शासन अमर्यादित शक्तियो का उपयोग करता है। सविधान या राजनीति उसकी शक्तियो को मर्यादित नही करती। प्रथम सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय सविधान की रक्षा या व्याख्या नही करता। यह काम प्रेसीडियम करती है। दूसरे न्यायालय नागरिक अधिकारो को कोई सरक्षण प्रदान नही कर सकता क्योकि उसे न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार नही। वह सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित किसी कानून को अवैध घोषित कर रद्द नही

हेतु पार्टी का निर्माण करता है। उदाहरणतः पश्चिमी राजनीतिक व्यवस्था में परस्पर विरोधी पार्टियां इसलिये विद्यमान है कि वहां सम्पत्ति पर निजी स्वामित्व की व्यवस्था होने से समाज सम्पन्नो और विपन्नो में उत्पादन साधनों के स्वामियों (बुर्जुआ वर्ग एवं भू-स्वामियों) और सम्पत्ति से हीन लोगों (सर्वहारा वर्ग) में विभाजित होता है। इस प्रकार के समाज में वास्तविक समानता न कभी विद्यमान होती है और न कभी विद्यमान हो सकती है। दूसरी ओर सोवियत संघ में समाजवादी व्यवस्था के लागू होने से सम्पत्ति पर सामाजिक नियन्त्रण है। सोवियत समाज में शोषण को पूर्णतः समाप्त कर दिया गया है। वहां न कोई शोषक है न शोषित। सोवियत समाज वर्ग हीन समाज है। वहां परस्पर विरोधी आर्थिक हितों वाले वर्ग नहीं है, वहां केवल मेहनतकश और किसान लोग है जिनके हित समान है। जैसाकि स्टालिन ने कहा था कि "जहां तक विविध राजनीतिक पार्टियों के अस्तित्व का प्रश्न है, हमारे विचार दूसरों से भिन्न है। एक पार्टी एक वर्ग का हिस्सा है, उसका अग्रगामी भाग है। अनेक पार्टियां केवल वहीं विद्यमान हो सकती है जहां विरोधी वर्ग हो, जिनके हित एक दूसरे के विरुद्ध और असंगत हो, सोवियत संघ में ऐसे कोई वर्ग नहीं। सोवियत संघ में केवल दो ही वर्ग है—मेहनतकश और किसान। उनके हित एक दूसरे के विरुद्ध होने के स्थान पर एक दूसरे के पूरक है अर्थात उनमें दोस्ती है अतः, सोवियत संघ में अनेक पार्टियों के विद्यमान होने का कोई कारण नहीं और न ही उनकी स्वतन्त्रता का कोई कारण है।'

सोवियत लेखक और नेता कम्युनिस्ट पार्टी को जन हित की प्रतीक और सेविका मानते हैं। ब्रेझनेव ने संविधान के प्रारूप पर बोलते हुए कहा था कि "कम्युनिस्ट पार्टी सोवियत जनता की हरावल है, उसका सर्वाधिक सचेत और प्रगतिशील हिस्सा है जो सम्पूर्ण जनता के साथ अविच्छिन्न रूप से जुड़ा हुआ है।' पार्टी का जनता के हितों के अतिरिक्ति कोई और हित नहीं है। पार्टी के अधिनायकत्व की बात कर पार्टी को जनता से अलग करने की कोशिश शरीर से हृदय को अलग करने की कोशिश के बराबर है। ज्यो-ज्यो सोवियत जनता कम्युनिज्म के निर्माण के जटिल और दायित्वपूर्ण कर्त्तव्यों को अधिकाधिक हल करती जायेगी, कम्युनिस्ट पार्टी की भूमिका उत्तरोत्तर बढ़ती जायगी।"

ऐतिहासिक दृष्टि से भी सोवियत लेखक और नेता एक दलीय शासन प्रणाली का समर्थन करते हैं। उनका कहना है कि ऐतिहासिक विकास के दौरान भी सोवियत संघ में एक दलीय प्रणाली का विकास हुआ जो उसके राजनीतिक जीवन की परम्परा बन गयी। इनका कहना है कि समय की दृष्टि से रूसी समाजवादी लोकतान्त्रिक मजदूर पार्टी सबसे पहले गठित (सन् 1898 में) पार्टी था। अन्य पार्टियों (17 अक्टूबर संघ संवैधानिक लोकतान्त्रिक

पश्चिमी लेखक हमें बताने का प्रयास करते हैं, यह अतिशयोक्तिपूर्ण है। विज्ञान, अन्तरिक्ष, आर्थिक, उद्योग आदि के क्षेत्र में की गयी प्रगति इस बात का प्रतीक है कि सोवियत संघ में स्वतन्त्र विचार मृत नहीं अपितु जीवित है। वह केवल समाजवादी व्यवस्था द्वारा मर्यादित है। सोवियत संघ में प्रवृत्तियों का मूल्यांकन करते हुए जैरी एफ हॅफ ने लिखा है कि "यह व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के लिए बढ़ते हुए दमन का काल नहीं रहा, यह नागरिक साझेदारी में गिरावट का काल नहीं यह समाज के अन्य स्तरों की तुलना में 'नवीन वर्ग' (कम्युनिस्ट दल के सदस्यों) को अधिक विशेषाधिकारों का काल नहीं रहा, यह सोवियत राजनीतिक व्यवस्था के पुनः केन्द्रीकरण का काल नहीं रहा। उलटे इन क्षेत्रों में नीति में प्रवृत्ति विपरीत दिशा में रही है।"

आर्थिक सुरक्षा और सामाजिक सेवाओं के क्षेत्र में सोवियत संघ ने आश्चर्यजनक प्रगति की है। सोवियत संघ एक लोक कल्याणकारी राज्य है जिसमें लोगों के कल्याण पर अत्यधिक बल दिया गया है। सोवियत संघ में रोजगार की गारण्टी है, नागरिकों को भरण पोषण की चिन्तायें नहीं सताती, घर (आवास स्थान) अत्यधिक सस्ते है स्वास्थ्य और चिकित्सा सेवायें सब साधारण को उपलब्ध है, शिक्षा निःशुल्क है, आदि। संक्षेप में सोवियत संघ में नागरिक 'अच्छा भोजन प्राप्त करते हैं, अच्छा कपड़ा पहनते हैं और उनकी अच्छी देखभाल होती है।" अतः सोवियत नागरिक सन्तुष्ट है और वह समाजवादी व्यवस्था के विरुद्ध विद्रोह नहीं करता क्योंकि उसने यह सब कुछ कम्युनिस्ट पार्टी के नेतृत्व में प्राप्त किया है, अतः वह उसके नेतृत्व का भी समर्थन करता है। निःसन्देह सोवियत संघ में सारी राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक व्यवस्था पर कम्युनिस्ट पार्टी का नियन्त्रण है परन्तु यह नियन्त्रण किसी विशिष्ट वर्ग या समूह या जाति या व्यक्ति के लिए नहीं, यह समस्त जनता, समूचे मेहनतकश लोगों के कल्याण के लिए है, यह विकास और प्रगति के लिए है। अतः जैसाकि सैमुअल हार्पर ने कहा है कि "सोवियत व्यवस्था के लिए पार्टी लाभकारी है, हानिकारक नहीं।' सोवियत प्रजातन्त्र स्वतन्त्र विश्व के प्रजातन्त्र से इस रूप में भिन्न है कि जहां सोवियत प्रजातन्त्र आर्थिक प्रजातन्त्र पर आधारित है वहां स्वतन्त्र विश्व का प्रजातन्त्र राजनीतिक प्रजातन्त्र पर आधारित है।

## समीक्षा प्रश्न

1 "सोवियत संघ का संविधान संसार में संविधानों में सर्वाधिक लोकतन्त्रात्मक है।" विवेचना कीजिए।

सिद्धातत पार्टी और शासन का सगठनात्मक ढाचा लोकतात्रिक केन्द्रीकरण पर आधारित है, परन्तु व्यवहार मे वहा केन्द्रीकरण का बोलबाला है। जैसाकि एडम बी उलाम ने कहा है कि "लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण का व्यवहार म अर्थ है केन्द्रीकरण और शीर्ष पर एक लघु समूह की पार्टी पर प्रधानता।" हेजार्ड कम्युनिस्ट पार्टी के सगठन को एक "सैनिक सगठन" कहना ही अधिक पसन्द करता है। लियो ट्राटस्की ने लेनिन की पार्टी की अवधारणा पर शका व्यक्त करते हुए कहा था कि "पार्टी मेहनतकश वर्ग का स्थान ले लेती है, पार्टी सगठन पार्टी का स्थान ले लेती है, केन्द्रीय समिति पार्टी का स्थान ले लेती है और अन्तत अधिनायक केन्द्री समिति का स्थान ले लेता है।" लियो ट्राटस्की की शकायें सही सिद्ध हुई है, क्योकि सिद्धातत पार्टी काग्रेस केन्द्रीय समिति का निर्वाचन करती है, केन्द्रीय समिति पोलित ब्यूरो, सचिवालय के सचिवो और महासचिव का निर्वाचन करती है और वे उसके प्रति उत्तरदायी होते है, परन्तु व्यवहार म महासचिव और पोलितब्यूरो ही केन्द्रीय समिति और पार्टी काग्रेस का नियन्त्रण और निर्देशन करते है, उनके अधिवेशनो का आयोजन करते है, उनके द्वारा निर्वाचित होने वाले व्यक्तियो का चयन करते है। पार्टी काग्रेस म उपस्थित होने वाले प्रतिनिधियो (Delegates) का निर्धारण भी पार्टी के उच्च नेता ही करते है। सोवियत सघ मे शासन की वास्तविक सत्ता कार्यपालिका के हाथो म है, व्यवस्थापिका (सोवियतो) के हाथो मे नहीं और कार्यपालिका पर नियन्त्रण पार्टी का है।

सोवियत लेखक और नेता पश्चिमी लेखको की उक्त आपत्ति को स्वीकार नही करते। वे इसका खण्डन करते है। उनका कहना है कि पार्टी म न एक व्यक्ति का नेतृत्व है और न ही हो सकता है। केन्द्रीय समिति से लेकर प्राथमिक पार्टी सगठन के ब्यूरो तक पार्टी की सभी निर्देशक सस्थायें सामूहिक नेतृत्व के अधीन है और वे सभी निर्वाचनीय, प्रतिस्थापनीय और उत्तरदायी है। इसके अतिरिक्त पार्टी सगठन के सभी स्तरो पर निर्णय सामूहिक रूप से लिये जाते है, जिसमे अनेक सदस्य भाग लेते है। उदाहरणत पोलितब्यूरो एक सामूहिक सस्था है। उसका औपचारिक रूप से नियुक्त किया गया कोई नेता नही होता। जब कभी कोई नेता सामूहिक नेतृत्व के सिद्धान्त की अवहेलना करता है तो उसे पदच्युत कर दिया जाता है, जैसाकि सन 1964 म पार्टी के महासचिव ख्रुश्चेव को पदच्युत किया गया था। दूसरे, पार्टी की निम्नतर से लेकर उच्चतम तक सभी नेतृत्वकारी सस्थाओ का निर्वाचन होता है और निम्न सस्थायें उच्च सस्थाओ के प्रति उत्तरदायी होती है। तीसरे, पार्टी म नीतियो और मुद्दो पर खुलकर विचार विमर्श होता है। पार्टी सदस्यो को नीतियो की आलोचना करने, उनके विकल्प प्रस्तुत करने की पूर्ण स्वतन्त्रता है। बहुमत द्वारा निर्णय लिये जाने के बाद ही नीतियो की आलोचना निषिद्ध है, जो उद्देश्यो की प्राप्ति और ... ो

12

# कम्युनिस्ट पार्टी
## (The Communist Party)

"पार्टी हमारे युग का विवेक, सत्य और ईमान है।"
—लेनिन

पार्टी "व्यवस्था की वास्तविक प्रधान शक्ति है।"
—बेरी और बेरी

**परिचय (Introduction)**—सोवियत संघ में कम्युनिस्ट पार्टी का अत्यधिक महत्त्व है। सोवियत जीवन का कोई ऐसा क्षेत्र नहीं—राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक सांस्कृतिक, आदि—जिस पर पार्टी का नियन्त्रण न हो अथवा वह जिसका निर्देशन या निरीक्षण न करती हो। सरकारी ढांचा, उसकी सभी निकाय और अन्य सभी सार्वजनिक संगठन (ट्रेड यूनियन युवा कम्युनिस्ट लीग आदि) सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी के सहायक संगठन हैं, वे सब उसके कार्यों के सम्पादन और उद्देश्यों की पूर्ति में सहायक हैं। पार्टी के उच्च कोटि के नेता शासन संस्थाओं एवं सार्वजनिक संगठनों के सर्वोच्च पदों पर विद्यमान हैं। वस्तुतः सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी के शीर्षस्थ नेताओं और सोवियत सरकार के उच्च पदों पर विद्यमान पदाधिकारियों में इतना तादात्म्य है कि यह भेद कर पाना कठिन है कि कौन व्यक्ति किस समय पार्टी के नेता के रूप में कार्य करता है अथवा सरकार के पदाधिकारी के रूप में कार्य करता है।

सोवियत संविधान अनुच्छेद 6 में सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी को संवैधानिक मान्यता देता है। वह उसकी नेतृत्वकारी और पथ-प्रदर्शक शक्ति को स्वीकार करता है। वह उसे नीति निर्धारण करने की शक्ति देता है। संविधान पार्टी की शक्ति पर कोई सीमायें नहीं लगाता। इस तरह सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी असीम शक्तियों का प्रयोग करती है।

**पार्टी का नाम**—सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी का नाम समय-समय पर बदलता रहा है। सन् 1898 में, अर्थात् पार्टी की पहली कांग्रेस के समय

है, उत्पादक के रूप वह श्रमिक सघों और सामूहिक फार्मों मे भाग लेता है और उपभोक्ता के रूप मे वह सहकारी समितियो मे भाग लेता है।" रॉबर्ट जी केसर ने कहा है कि "पश्चिमी विश्व मे सम्भवत कोई ऐसा समाज नही जिसमे राजनीतिक दृष्टि से सक्रिय नागरिको का प्रतिशत इतना अधिक हो जितना कि सोवियत सघ मे है।"

सोवियत लेखक और नेता इस बात पर बल देते है कि कम्युनिस्ट पार्टी को अपार जन समर्थन प्राप्त है। यह इस बात से स्पष्ट है कि उसके नेतृत्व को कभी चुनौती नही दी गयी और न ही समाजवादी व्यवस्था के विरुद्ध जन आन्दोलनों को कभी सगठित किया गया है। सोवियत नेता पश्चिमी लेखको से यह प्रश्न पूछते है कि जब सोवियत जनता कम्युनिस्ट पार्टी के नेतृत्व, उसकी नीतियो एव कार्यक्रमों और सामाजिक व्यवस्था को स्वीकार करती है और उसका समर्थन करती है तथा पार्टी का जनता के हितो के अतिरिक्त कोई और हित नही, तो सोवियत प्रजातन्त्र से श्रेष्ठ और सही प्रजातन्त्र कहा विद्यमान होगा ? बर्न्स गरी का मत है कि "सारे विश्व के नागरिको की भाँति सोवियत लोग भी अपनी सरकार का समर्थन करते हैं और वे उन क्रियाओं मे भाग लेकर पूर्णत सन्तुष्ट हो जाते हैं जो उन्हें उपलब्ध हैं।"

5 समाजवादी व्यवस्था द्वारा मर्यादित अधिकार—सोवियत राजनीतिक व्यवस्था के विरुद्ध एक आपत्ति यह है कि सोवियत नागरिको को जो अधिकार और स्वतन्त्रतायें प्रदान की गयी हैं उन्हे एक विचारधारा—समाजवादी विचारधारा द्वारा मर्यादित कर दिया गया है अर्थात् नागरिक भाषण, प्रेस, एकत्र होने, सभा करने, जुलूस निकालने और प्रदर्शन करने की स्वतन्त्रता का प्रयोग जनता के हितो के अनुरूप और समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ बनाने एव विकसित करने के लिए तो कर सकते हैं परन्तु उनके विरुद्ध नहीं कर सकते। दूसरे शब्दो म, सोवियत नागरिको पर एक विचारधारा थोप दी गयी है और वे अपनी स्वतन्त्र इच्छा से अपने अधिकारो का प्रयोग नही कर सकते। सोवियत सघ मे समाजवाद विरोधी या व्यवस्था विरोधी विचार प्रकट करने वाले साहित्यकारो, वैज्ञानिको, इन्जीनियरो आदि को जिस ढग से उत्पीडित किया जाता है तथा उन्हे देश निकाला दिया जाता है वह सब नागरिक अधिकारो और स्वतन्त्रताओ की वास्तविक प्रकृति को स्पष्ट करता है। उदाहरणत आन्द्रे सिनियावस्की, यूली डेनियल, अलेक्जेण्डर गिन्सबर्ग, आन्द्रे सखारोव आदि के साथ जिस प्रकार का व्यवहार किया गया है वह सब अधिकारो की वास्तविक प्रकृति को स्पष्ट करता है। सोवियत सघ मे, जैसाकि आन्द्रे गाइड ने कहा है, विचार जितना कम स्वतन्त्र है उतना विश्व के किसी अन्य देश मे नहीं।'

दो भागों मे विभक्त हो गयी। लेनिन के समर्थक, जिन्हें पार्टी के केन्द्रीय निकायो के चुनाव म बहुमत प्राप्त हुआ था, बोल्शेविक[1] और उनके विरोधी मेन्शेविक[2] कहलाने लगे।

सन 1905–1907 की पहली रूसी क्रान्ति देश म व्यापक हडतालो से शुरू हुई थी। परन्तु यह अपने अंतिम उद्देश्यो म सफल नही हुई। इस पर भी मजदूर वर्गों म क्रांति की भावनायें फलाने के लिए पार्टी निरन्तर प्रयास करती रही। इसके लिए 5 मई 1912 को सेंट पीटर्सबर्ग म 'प्रावदा" (सत्य) नाम के पत्र का शुरू किया गया जो शीघ्र ही पार्टी का जीवन केन्द्र बन गया। राष्ट्रीय मुक्ति आन्दोलन दिन प्रतिदिन जोर पकड़ता गया।

प्रथम महायुद्ध की हानियो मोर्चों पर पराजय, सैनिको की मृत्यु, जनता के सकटो और युद्ध के दौरान बढती हुई हडतालो न जार की स्थिति को अत्यधिक कमजोर कर दिया। परिणाम स्वरूप फरवरी 1917 मे पेत्रोग्राद के मजदूरो न विद्रोह कर दिया। नगर सेना के सैनिक मजदूरो के पक्ष म हो गये। मजदूरो और सनिको के सम्मिलित प्रहार न रोमानाव वश का तीन सदी लम्बा शासन समाप्त कर दिया। विप्लवियो ने पत्रोग्राद मे मजदूर तथा सनिक प्रतिनिधियो की सोवियत की स्थापना की। इसके साथ ही एक अस्थायी सरकार भी अस्तित्व मे आ गयी जो पूजीपतियो और पूजीवादी जमीदारो की सत्ता का निकाय थी।

अप्रैल 1917 मे लेनिन 10 वष के अज्ञात निर्वासन के बाद पेत्रोग्राद पहुचे। लेनिन के पहुँचते ही बोल्शेविक पार्टी अत्यधिक सक्रिय हो गयी। उसने 6 महीने मे ही अपन सदस्यो की सख्या का अत्यधिक विस्तार कर लिया। बुर्जुआ अस्थायी सरकार के मन्त्रियों को 25 अक्टूबर 1917 (नये पचाग के अनुसार 7 नवम्बर 1917 को गिरफ्तार कर लिया गया। इस तरह लेनिन के नेतत्व मे क्राति पर विजय प्राप्त कर ली गयी। तब म सोवियत सघ मे कम्युनिस्ट पार्टी का एकछत्र शासन बना हुआ ह। उसकी शक्ति का कोई विरोधी नही है उसे कोई चुनौती नहीं देता और न ही वतमान परिस्थितियो मे उसे काई चुनौती देन की स्थिति म है।

**पार्टी की विचारधारा (Ideology of the Party)** सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी मार्क्सवादी लेनिनवाद की पार्टी है। जहा मार्क्सवाद ने रूस के क्रांतिकारियो को एक पार्टी–रूसी समाजवादी लोकतान्त्रिक मजदूर पार्टी मे सगठित होने का मूल आधार प्रदान किया वहा लेनिनवाद न मार्क्सवाद मे परिवर्तन करके उसे एक सजीव

1 बोल्शेविक शब्द रूसी शब्द 'बोल्शी स्त्वो' से निकला है जिसका अर्थ है बहुमत।

2 मेन्शेविक शब्द रूसी शब्द मेन्शीन्स्त्वा" स निकला है जिसका अर्थ है अल्पमत।

कर सकता वस्तुत सोवियत संघ म पश्चिमी देशो की भांति बन्दी प्रत्यक्षीकरण लेख जैसी कोई चीज नहीं। पश्चिमी लेखको का मत है कि न्यायिक पुनरावलोकन के अभाव मे न्यायिक संरक्षण की बात करना केवल मिथ्या है। तीसरे, राजनीति के क्षेत्र मे कम्युनिस्ट पार्टी का कोई प्रतिद्वन्दी न होने के कारण शासन पर कोई अंकुश नहीं।

पश्चिमी लेखको की उक्त आपत्ति को स्वीकार करते हुए भी सोवियत लेखको और नेताओ का कहना है कि संविधान नागरिक अधिकारो को न्यायिक संरक्षण प्रदान करता है अर्थात् यदि अधिकारियो की कार्यवाहियां कानून का उल्लंघन करती है या वे अपने अधिकारो का अतिक्रमण करते है या नागरिक अधिकारो का अतिक्रमण करते है तो नागरिक कानून के अनुसार न्यायालय में अपील कर सकते है। यदि अधिकारियो की गैर कानूनी कार्यवाहियो से नागरिको को क्षति पहुंचती है तो वे क्षतिपूर्ति प्राप्त कर सकते है।

मूल्यांकन—सोवियत राजनीतिक व्यवस्था को अधिनायकवादी व्यवस्था कहना उतना ही अनुचित और भ्रामक है जितना कि उसे पूर्णत प्रजातान्त्रिक व्यवस्था कहना अनुचित और भ्रामक है। सोवियत राजनीतिक व्यवस्था फासीवादी या नाजीवादी व्यवस्थाओं की भांति अधिनायकवादी नही, क्योकि सोवियत संघ मे एक व्यक्ति या व्यक्तियो का अत्यन्त लघु समूह प्रत्येक नीति के आदेश नही देता। सोवियत संघ मे उच्च से उच्च और निम्न से निम्न संस्था का स्वरूप सामूहिक है और सभी निर्णय सामूहिक रूप से लिए जाते है। नीतियां प्राय संश्लेषण का परिणाम होती है जिसमे प्रतिद्वन्दी हितो को सन्तुष्ट किया जाता है। कम से कम पार्टी स्तरो पर नीतियां विचार विमर्श और वाद विवाद का परिणाम होती है। यद्यपि सार्वजनिक रूप से उनका खुला विवेचन नहीं किया जाता। अनेक बार वैकल्पिक नीतियां स्वीकृत की जाती है और नेताओं की पसन्दगियां विफल हो जाती है। स्थानीय, क्षेत्रीय और संघ गणराज्यीय स्तर पर तो यह प्रवृत्ति अत्यधिक पायी जाती है। राष्ट्रीय स्तर पर भी निर्णय प्राय सर्वसम्मति या बहुमत द्वारा निश्चित किये जाते है।

सोवियत राजनीतिक व्यवस्था म जिस मात्रा मे लोगो की सक्रिय साझेदारी है वह पश्चिमी राजनीतिक व्यवस्थाओ म भी नागरिको की नहीं। इतना अवश्य है कि सोवियत नागरिको की साझेदारी समाजवादी व्यवस्था और कम्युनिस्ट पार्टी की नीतियो द्वारा मर्यादित है। यद्यपि सोवियत संघ म स्वतन्त्र विचार को प्रोत्साहन नहीं दिया जाता और यह तत्त्व प्रजातान्त्रिक सिद्धान्तो के विपरीत है, परन्तु यह कहना कि वहां स्वतन्त्र विचार पूर्णत उत्पीड़ित और लुप्त है, नैतिक

2 'सोवियत सविधान केवल दिखावे मे लोकतन्त्र की रचना करता है वास्तव मे नही।" समीक्षा कीजिए।

3 'सोवियत सघ की शासन व्यवस्था समाजवादी लोकतन्त्र पर आधारित है। इसलिए सोवियत सघ में पश्चिमी लोकतन्त्र की अवधारणा लागू नही होती।" व्याख्या कीजिए।

4 "सविधान के पढ़ने मात्र से पाठक का सोवियत सघ की सरकार के बारे मे पूर्ण भ्रामक धारणा हो सकती है।" (मुनरो) यह कथन सोवियत प्रजातन्त्र पर कहाँ तक लागू होता है?



रियायतें देने में कोई हिचक नहीं थी। इसी तरह, इसी परिस्थितियों के कारण, लेनिन ने 'किसान वर्ग के असन्तोष" का प्रयोग सफल समाजवादी क्रान्ति के लिए किया।

5 लेनिन मार्क्स के अन्तर्राष्ट्रीय साम्यवाद में विश्वास करता था परन्तु वह राष्ट्रीय उपद्रवों का प्रोत्साहन देने के पक्ष में था चाहे वे समाजवादी हो या नहीं। लेनिन की धारणा थी कि पूंजीवादियों के विरुद्ध कोई भी मित्र लाभकारी है।

6 लेनिन ने मजदूर आन्दोलन के संगठन, नेतृत्व और पथ प्रदर्शन के लिए एक क्रान्तिकारी पार्टी की आवश्यकता पर बल दिया। जहाँ मार्क्स की धारणा थी कि "सर्वहारा वर्ग की मुक्ति का कार्य स्वयं सर्वहारा का है" वहाँ लेनिन की धारणा थी कि "क्रान्तिकारी बुद्धिजीवियों के नेतृत्व के बिना सर्वहारा निरुद्देश्य, निरुद्यमी और असहाय होता है", जहाँ मार्क्स "सर्वहारा वर्ग की चेतना" पर बल देता था वहाँ लेनिन 'कम्युनिस्ट पार्टी के संगठन' पर बल देता था, जहाँ मार्क्स के लिए कम्युनिस्ट पार्टी सर्वहारा का "अग्रिमवक्ता" (Vanguard) तो हो सकती है परन्तु उसका "स्वामी" नहीं हो सकती वहाँ लेनिन के लिए "मुक्ति का काम बुद्धिजीवियों की मण्डली का ही हो सकता है जो क्रान्तिकारियों (सर्वहारा) के समूह पर अधिकार रखती है।

7 मार्क्स का विश्वास था कि कम्युनिस्ट पार्टी में विश्व भर के सभी श्रमिक शामिल हो सकते हैं परन्तु लेनिन ने साम्यवादी दल का पेशेवर क्रान्तिकारियों का गुप्त संगठन बना दिया जिसमें नेतृत्व कुछ चुने हुए स्वयंभू नेताओं के हाथ में रहता है। सन 1920 के कम्युनिस्ट अन्तर्राष्ट्रीय प्रस्ताव के अनुसार "कम्युनिस्ट पार्टी श्रमिक वर्ग का एक भाग है। वह उसका सबसे उन्नत, वर्ग चेतन और इसलिए सबसे अधिक क्रान्तिकारी भाग है। कम्युनिस्ट पार्टी सबसे अच्छे सबसे बुद्धिमान आत्म त्यागी और दूरदर्शी श्रमिकों से मिलकर बनता है।"

8 मार्क्स का विश्वास था कि सफल समाजवादी क्रान्ति प्रजातन्त्रात्मक गणराज्य की स्थापना करेगी जिसमें नागरिकों की नागरिक एवं राजनीतिक स्वतन्त्रतायें स्थायी रहेंगी तथा उनका विकास होगा। मार्क्स और एंगेल्स यह कदापि नहीं चाहते थे कि सर्वहारा का अधिनायकवाद सर्वहारा पर अधिनायकवाद बन जाय, वे इसे कम्युनिस्ट अल्पमत का निरंकुश शासन नहीं बनाना चाहते थे। दूसरी ओर, लेनिन प्रजातान्त्रिक होने का दावा तो करता था परन्तु वह प्रजातान्त्रिक प्रथाओं में विश्वास नहीं करता था। यद्यपि वह सर्वहारा वर्ग के अधिनायकवाद के अन्तर्गत उच्चतर प्रजातन्त्र की बात करता था। वास्तविकता यह है कि लेनिन पार्टी के संगठन में प्रजातन्त्र को 'व्यर्थ एवं हानिकारक खिलौना" समझता था। वह प्रजातान्त्रिक केन्द्रीकरण में विश्वास करता था। लेनिन अन्य पार्टियों के अस्तित्व को स्वीकार नहीं करता था। वह आलोचना की स्वतन्त्रता को अवसरवादिता,

मार्क्सवादी-लेनिनवादी सिद्धान्त के प्रति समर्पित, अनुशासित और शुद्ध कम्युनिस्टों का संगठन ही बने रहना चाहती है। पार्टी की धारणा है कि उसके सदस्यों की संख्या को कम रखकर ही उसे समाज का क्रान्तिकारी अग्रणी दस्ता अर्थात् श्रेष्ठ नागरिकों का सर्वोत्कृष्ट वर्ग" बनाये रखा जा सकता है तथा उसके सदस्यों में अनुशासन और उसके मान्यता के प्रति उनकी आस्था को बनाये रखा जा सकता है। जैसाकि बोरीस सोपोनोंन ने कहा है कि "पार्टी सब इच्छुक लोगों को सदस्यता प्रदान नहीं कर सकती, क्योंकि तब समाज के हरावल भाग और सारे समाज के बीच अन्तर मिट जायेगा।"

पार्टी के सदस्यों की संख्या कम रखने का यह अर्थ नहीं कि उसके सदस्यों की संख्या में कभी वृद्धि नहीं की गयी। वस्तुतः समय समय पर पार्टी के सदस्यों की संख्या में वृद्धि की गयी। उदाहरणतः सन् 1917 में पार्टी के सदस्यों की संख्या 250,000 था, सन् 1927 में 10 लाख से कम थी, सन् 1940 में 20 लाख से कम थी सन् 1946 में 55 लाख थी, सन् 1956 में 71 लाख थी सन् 1966 में 1 करोड़ 13 लाख थी, 1 जुलाई 1977 में 1 करोड़ 62 लाख थी और वर्तमान समय में 1 करोड़ 66 लाख 30 हजार है।

सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी के सदस्यों के चयन की प्रक्रिया अत्यधिक कठिन है। पार्टी में प्रवेश सर्वदा वैयक्तिक आधार पर अर्थात् व्यक्ति (प्रार्थी) के गुणों अवगुणों के आधार पर होता है। प्रार्थी को आवेदन पत्र के साथ पार्टी के तीन सदस्यों की सिफारिश पेश करनी पड़ती है। पार्टी के वे सदस्य ही नये सदस्यों की सिफारिश करने का अधिकार रखते हैं जो कम से कम पांच साल से पार्टी के सदस्य रह चुके हैं और कम से कम एक साल तक साथ साथ व्यावसायिक और सामाजिक काम करने में आवेदन पत्र देने वाले को जानते हैं।[1] प्राथमिक पार्टी संगठन की आम सभा आवेदन पत्रों पर विचार करती है और आवश्यक निर्णय लेती है, परन्तु निर्णय तभी माना जाता है जब सभा में उपस्थित कम से कम दो तिहाई सदस्यों ने उसके पक्ष में मत दिया हो। एक साल तक प्रार्थी को अस्थायी स्थिति या परीक्षा काल में रखा जाता है। इस काल में प्रार्थी को उम्मीदवार सदस्य की संज्ञा दी जाती है। इस काल में उसकी कड़ी छानबीन की जाती है। साल समाप्त होने के बाद प्राथमिक पार्टी संगठन की आम सभा उस पर पुनः विचार करती है। यदि उसे पुनः दो तिहाई सदस्यों का समर्थन प्राप्त हो जाता है तो उसके आवेदन पत्र को जिला कार्यालय में भेज दिया जाता है जहां उसे सामान्यतः स्वीकार कर लिया जाता है। सदस्यता की पहचान के रूप में उसे पार्टी

---

1 सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी की केन्द्रीय समिति के सदस्य तथा उम्मीदवार सदस्य किसी की सिफारिश नहीं कर सकते।

और विकासशील दर्शन बना दिया। लेनिन मार्क्सवादी था। वह मार्क्स के द्वन्द्वात्मक भौतिकवाद, वर्ग संघर्ष, क्रांति और सर्वहारा वर्ग के अधिनायकवाद में विश्वास करता था। परन्तु रूस में सर्वहारा वर्ग की क्रान्ति को सफल बनाने के लिए लेनिन को मार्क्सवाद के सिद्धान्तों में परिवर्तन करने पड़े। यद्यपि कुछ लेखकों के लिए लेनिन द्वारा मार्क्सवाद में किए गये परिवर्तन "विकृत मार्क्सवाद" (Inverted marxism) है परन्तु लेनिन की धारणा थी कि "मार्क्सवाद कोई स्थिर और अखण्ड सिद्धान्त नहीं बल्कि एक सजीव एवं विकासशील दर्शन है।"

लेनिन ने मार्क्सवाद में मुख्यतः निम्न परिवर्तन किये थे—

1 समाजवाद की स्थापना के लिए लेनिन मार्क्सवाद के क्रांति के सिद्धान्त का समर्थक था, उसके संविधानवाद का नहीं। लेनिन बार बार कहा करता था कि "एक मजदूर आन्दोलन यदि क्रान्तिकारी नहीं है तो वह कुछ नहीं है।" उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए लेनिन किन्हीं भी साधनों षडयन्त्र, हिंसा आदि को उचित मानता था। उसका कहना था कि 'उद्देश्य क्रांति के साधनों का औचित्य है।

2 मार्क्स की धारणा थी कि उत्पादन की शक्तियाँ आर्थिक अवस्थाओं का विकास करेंगी और मानव विचारों का इसमें कोई प्रभाव नहीं होगा। परन्तु लेनिन को एक ऐसे राष्ट्र में क्रांति को सफल बनाना था जो न केवल औद्योगिक दृष्टि से पिछड़ा हुआ था बल्कि जो अभी अपनी सामन्तवादी अवस्था में ही था। अतः लेनिन ने मार्क्स की उत्पादन शक्तियों के स्थान पर सर्वहारा की इच्छा (Will of the proletariat) और क्रमबद्ध योजना (Conscious planning) अर्थात् विचारों पर बल दिया।

3 मार्क्स की धारणा थी कि पहले पूंजीवादी क्रांति होती है जो राजनीतिक प्रजातन्त्र की संस्थाओं का निर्माण करती है और उसके बाद सर्वहारा क्रांति होती है। परन्तु रूसी परिस्थितियों को देखते हुए लेनिन ने अनुभव किया कि समाजवादी क्रांति के परिपक्व होने की प्रतीक्षा करना अवसर को हाथ से खोना है।' इसलिए उसने मार्क्स के सिद्धान्त को त्याग दिया, जिसमें वह अब तक विश्वास करता था, कि पूंजीवादी क्रांति और सर्वहारा क्रांति के बीच तैयारी का कुछ समय बीतना चाहिए लेनिन कहा करता था "जहां पूंजीवाद कमजोर हो, जहां शासक वर्ग की स्थिति निर्बल हो, जहां अधिकांश जनता क्रांतिकारियों का साथ देने के लिए तैयार हो वहां समाजवादी क्रान्ति हो सकती है।"

4 लेनिनवाद, जैसाकि स्तालिन ने कहा था, "साम्राज्यवाद तथा सर्वहारा क्रांति के युग का मार्क्सवाद था ' लेनिन ने यह बताने का प्रयास किया कि एकाधिकार पूंजी और वित्त पूंजी का आवश्यक परिणाम साम्राज्यवाद होता है।" मार्क्स क्रांति के बाद भूमि के तुरन्त सामाजीकरण में विश्वास रखता था लेनिन ने, रूसी परिस्थितियों के कारण आर्थिक योजनाओं में प

2 श्रम के प्रति कम्युनिस्ट रवैय की मिसाल बनकर रहना।

3 श्रम की उत्पादिकता बढाना, सभी नये तथा प्रगतिशील कामो म आगे आगे रहना काम के समुन्नत तरीका का समथन और प्रसार करना, प्रविधियो म कुशलता प्राप्त करना और अपनी कार्यकुशलता बढाना।

4 सावजनिक, समाजवादी सम्पत्ति की रक्षा करना तथा उसे बढाना।

5 दृढता और अटलता के साथ पार्टी के निर्णयो को अमल म लाना।

6 जनता को पार्टी की नीतियां समझाना, जनता के साथ पार्टी के सबध सूत्रो को सुदृढ करना तथा बढाने म मदद करना।

7 लोगो के प्रति सवेदनशील होना तथा उनकी चिन्ता करना यथासमय श्रमजीवी जनता की जरूरतो तथा माग को पूरा करने के लिए तैयार रहना।

8 देश के राजनीतिक जीवन, राजकीय कामकाज और आर्थिक तथा सास्कृतिक विकास मे सक्रिय रूप से भाग लेना।

9 अपने सावजनिक कर्त्तव्य को पूरा करने मे मिसाल कायम करना।

10 मार्क्सवादी लेनिनवादी सिद्धान्त म प्रवीणता प्राप्त करना।

11 कम्युनिस्ट समाज के मानव के निर्माण तथा शिक्षा दीक्षा मे योग देना।

12 बुर्जुआ विचारधारा की सभी अभिव्यक्तियो, निजी सम्पत्ति वाली मनोवृत्ति के अवशेषो, धार्मिक पूर्वाग्रहो तथा अतीत की अन्य बुराइयो स दृढतापूवक लडना।

13 कम्युनिस्ट नतिकता के नियमो का पालन करना और निजी हितो के स्थान पर सावजनिक हितो को प्राथमिकता देना।

14 श्रमजीवी जनता के बीच समाजवादी अन्तर्राष्ट्रीयतावाद और सोवियत देश भक्ति के विचारो का सक्रिय रूप से प्रचार करना, राष्ट्रवाद और अन्ध राष्ट्रवाद के अवशेषो का मुकाबला करना।

15 वचन और कम से सोवियत सघ के विभिन्न जनो की परस्पर मैत्री, समाजवादी शिविर के देशो की जनता तथा सभी देशो के सवहारा और श्रमजीवी लोगो के साथ सोवियत जनता के भाईचारे के सम्बन्धो को सुदृढ करने में योग देना।

16 पार्टी की वैचारिक और सगठनात्मक एकता को यथासम्भव सुदृढ करना। पार्टी के अन्दर एसे लोगो को न घुसने देना जो कम्युनिस्ट के ऊचे नाम के योग्य न हो।

17 पार्टी और जनता के सामने सच्चा और ईमानदार रहना।

18 सदा सतकता बरतना, पार्टी और राज्य के रहस्यो को न खोलना।

सिद्धान्तहीनता, बर्नस्टीन संशोधनवाद और गद्दारी समझता था। लेनिन ने मार्क्स के सर्वहारा वर्ग के अधिनायकवाद को कम्युनिस्ट पार्टी का अधिनायकवाद बना दिया।

लेनिन ने मार्क्सवाद में जो परिवर्तन किये उन्हें सेबाइन ने इन शब्दों में व्यक्त किया है 'लेनिन मार्क्सवाद की रूढ़ियों को निष्ठा से स्वीकार करता था, परन्तु जब इन रूढ़ियों का व्यावहारिकता से संघर्ष हुआ तो लेनिन ने उन्हें त्याग दिया। लेनिन के सूत्र मार्क्स के सूत्र रहे परन्तु लेनिनवाद का अर्थ मार्क्सवाद के अर्थ से बिल्कुल दूर हट गया।" सी. राइट मिल्स ने भी कहा है कि सब कुछ उसके (मार्क्स के) नाम पर किया जाता है परन्तु कार्य उसके सिद्धान्त या उसके राजनीतिक दिग्विन्यास से मेल नहीं खाते। परम्परागत मार्क्सवाद का युक्तियुक्त ढंग से कुछ भी अर्थ लिया जाये इसमें बोल्शेविक व्यवहार शामिल नहीं है फिर भी रूस के बोल्शेविकों ने मार्क्सवाद के नाम पर ही क्रान्ति की।'

## सदस्यता
## (Membership)

सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी की नियमावली के अनुसार 'सोवियत संघ का ऐसा कोई भी नागरिक सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी का सदस्य बन सकता है जो पार्टी के कार्यक्रम और नियमावली को स्वीकार करता है, कम्युनिज्म के निर्माण में सक्रिय भाग लेता है, पार्टी के किसी एक संगठन में काम करता है, पार्टी निर्णयों का पालन करता है और सदस्यता शुल्क देता है।' पार्टी में उन्हीं लोगों को लिया जाता है जो 18 वर्ष की आयु पूरी कर चुके हैं। तेईस साल की आयु से कम के नौजवान सोवियत संघ की लेनिनवादी युवा कम्युनिस्ट लीग के माध्यम से ही पार्टी के सदस्य बन सकते हैं। पार्टी की सदस्यता केवल व्यक्तियों (पुरुषों अथवा महिलाओं) को दी जाती है, संस्थाओं या समुदायों को इसकी सदस्यता प्रदान नहीं की जाती है।

निस्सन्देह कम्युनिस्ट पार्टी की सदस्यता प्रत्येक सोवियत नागरिक के लिए खुली है फिर भी सोवियत जनता का अत्यधिक अल्प संख्यक भाग ही इसका सदस्य है। वर्तमान समय में इसके सदस्यों की संख्या 1 करोड़ 66 लाख 30 हजार है जो सोवियत जनता का 6.3% भाग है। जहाँ गैर कम्युनिस्ट देशों में अर्थात् स्वतन्त्र विश्व में राजनीतिक पार्टियाँ अपने सदस्यों की संख्या निरन्तर बढ़ाने की तलाश में रहती हैं और इसके लिए वे समय समय पर विशेष अभियान भी चलाती रहती हैं वहाँ सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी अपने सदस्यों का अत्यधिक विस्तार करने के पक्ष में कभी भी नहीं रही। लेनिन का नारा था "सदस्य संख्या कम करो और पार्टी की शक्ति को बढ़ाओ।" पार्टी की दृष्टि में सबसे महत्त्वपूर्ण तत्त्व पार्टी के सदस्यों की संख्या बढ़ाना नहीं वरन् उनकी गुणात्मक संरचना का बढ़ाना है। पार्टी

प्रशासन, सेना कूटनीति, ग्रान्तरिक सुरक्षा, विदेश यात्रा आदि क्षेत्र पार्टी सदस्यो के लिए सुरक्षित रखे जाते है । दूसरे, पार्टी की सदस्यता सदस्यो म काम करवा सकने की क्षमता पैदा कर देती ह । तीसरे, पार्टी की सदस्यता राजनीतिक और सामाजिक सम्मान की सूचक है, आदि ।

## पार्टी के सगठनात्मक ढांचे के निर्देशक सिद्धान्त

अथवा

## पार्टी सगठन की महत्त्वपूर्ण प्रथाय

सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी के सगठनात्मक ढाचे के निर्देशक सिद्धात (Guiding Principles) अथवा प्रथायें मुख्यत निम्न है—

**1 लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण (Democratic Centralism)**—इस सिद्धान्त का विकास लेनिन ने किया था जिसे सन् 1917 मे पार्टी की छठी अखिल सघीय काग्रेस म स्वीकार किया गया था । वतमान समय म यह पार्टी के सगठनात्मक ढाचे का निर्देशक सिद्धा त है । लेनिन ने इसम दो परस्पर विरोधी सिद्धान्तो (विचार धाराओ एव मूल्यो)—लोकत त्र और केन्द्रवाद (अधिनायकवाद), स्वतन्त्रता और अनुशासन को मिलाने का प्रयास किया है । इस सिद्धा त के अथ को चार तत्वो म व्यक्त किया जाता है जो निम्न है—

(i) निम्नतम से लेकर उच्चतम तक पार्टी की सभी नेतृत्वकारी सस्थाओ का निर्वाचन ।

(ii) समय-समय पर पार्टी सस्थाओ द्वारा अपने पार्टी सगठनो तथा उच्च सस्थाओ के सामने रिपोट पश करना अर्थात निम्न सस्थाओ की उच्च सस्थाओ के प्रति नियतकालिक जवाबदही ।

(iii) कठोर पार्टी अनुशासन और अल्पमत द्वारा बहुमत की बात मानना अर्थात अल्पमत बहुमत के निर्णयो का मानने के लिए बाध्य है ।

(iv) निचली सस्थाओ द्वारा उच्च सस्थाओ के निर्णयो का अनिवाय पालन ।

उपयु क्त पहले दो तत्वो (बि दु (i) और (ii) स जहा लोकत त्र अर्थात स्वतन्त्रता की अभि यक्ति होती है वहा बाद वाल दो तत्वो (बिन्दु (iii) और (iv) मे अधिनायकवाद और अनुशासन की अभि यक्ति होती है । पार्टी म सभी स्तरो पर नीति के मुद्दो पर विचार विमर्श की स्वतन्त्रता दी जाती है वाद विवाद को प्रोत्साहन दिया जाता है मुद्दो के पक्ष और विपक्ष म विचार प्रकट किय जात है और आलोचना-प्रति आलोचना का स्वीकार किया जाता है । परन्तु इस सबकी स्वतन्त्रता उस समय तक दी जाती ह जब तक निर्णय नहीं लिया जाता । जन मतदान द्वारा बहुमत की राय का पता लगा लिया जाता है और निर्णय हो जाता है तो केन्द्रीकरण अर्थात पार्टी अनुशासन और अधिनायकवाद का आगमन हो जाता है अर्थात निणय लने के बाद

सिद्धान्तहीनता, बर्न्स्टीन संशोधनवाद और गद्दारी समझता था। लेनिन ने मार्क्स के सर्वहारा वर्ग के अधिनायकवाद को कम्युनिस्ट पार्टी का अधिनायकवाद बना दिया।

लेनिन ने मार्क्सवाद में जो परिवर्तन किये उन्हें सेबाइन ने इन शब्दों में व्यक्त किया है 'लेनिन मार्क्सवाद की रूढ़ियों को निष्ठा से स्वीकार करता था परन्तु जब इन रूढ़ियों का अव्यावहारिकता से संघर्ष हुआ तो लेनिन ने उन्हें त्याग दिया। लेनिन के सूत्र मार्क्स के सूत्र रहे परन्तु लेनिनवाद का अर्थ मार्क्सवाद के अर्थ से बिलकुल दूर हट गया।' सी० राइट मिल्स ने भी कहा है कि 'सब कुछ उसके (मार्क्स के) नाम पर किया जाता है परन्तु कार्य उसके सिद्धान्त या उसके राजनीतिक दिग्विन्यास से मेल नहीं खाते। परम्परागत मार्क्सवाद का युक्तियुक्त ढंग से कुछ भी अर्थ लिया जाये इसमें बोल्शेविक व्यवहार शामिल नहीं है फिर भी रूस के बोल्शेविकों ने मार्क्सवाद के नाम पर ही क्रान्ति की।"

## सदस्यता
## (Membership)

सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी की नियमावली के अनुसार 'सोवियत संघ का ऐसा कोई भी नागरिक सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी का सदस्य बन सकता है जो पार्टी के कार्यक्रम और नियमावली को स्वीकार करता है, कम्युनिज्म के निर्माण में सक्रिय भाग लेता है, पार्टी के किसी एक संगठन में काम करता है पार्टी निर्णयों का पालन करता है और सदस्यता शुल्क देता है।" पार्टी में उन्हीं लोगों को लिया जाता है जो 18 वर्ष की आयु पूरी कर चुके हैं। तेईस साल की आयु से कम के नौजवान सोवियत संघ की लेनिनवादी युवा कम्युनिस्ट लीग के माध्यम से ही पार्टी के सदस्य बन सकते हैं। पार्टी की सदस्यता केवल व्यक्तियों (पुरुषों अथवा महिलाओं) को दी जाती है, संस्थाओं या समुदायों को इसकी सदस्यता प्रदान नहीं की जाती है।

निस्सन्देह कम्युनिस्ट पार्टी की सदस्यता प्रत्येक सोवियत नागरिक के लिए खुली है फिर भी सोवियत जनता का अत्यधिक अल्प संख्यक भाग ही इसका सदस्य है। वर्तमान समय में इसके सदस्यों की संख्या 1 करोड़ 66 लाख 30 हजार है जो सोवियत जनता का 6 3% भाग है। जहाँ पर कम्युनिस्ट देश में अर्थात् स्वतन्त्र विश्व में राजनीतिक पार्टियाँ अपने सदस्यों की संख्या निरन्तर बढ़ाने की तलाश में रहती हैं और इसके लिए वे समय समय पर विशेष अभियान भी चलाती रहती हैं वहाँ सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी अपने सदस्यों का अत्यधिक विस्तार करने के पक्ष में कभी भी नहीं रही। लेनिन का नारा था "सदस्य संख्या कम करो और पार्टी की शक्ति को बढ़ाओ।" पार्टी की दृष्टि में सबसे महत्त्वपूर्ण तत्त्व पार्टी के सदस्यों की संख्या बढ़ाना नहीं बल्कि उनकी गुणात्मक संरचना को बनाना है। पार्टी

सामूहिक नेतृत्व से पदाधिकारी व्यक्तियों का उस काम के प्रति व्यक्तिगत उत्तरदायित्व खत्म नहीं हो जाता जो उन्हें सौंपा गया है।

**3 आलोचना और आत्मालोचना (Criticism and Self Criticism)**—यह वह कारगर साधन है जिसकी सहायता से पार्टी अपने पर नियंत्रण रखती है, अपनी गलतियों और भूल चूक का पता लगाती है और उनमें सुधार करती है। इसके माध्यम से संगठन और कर्मियों के कार्यकलापों का वस्तुगत मूल्यांकन किया जाता है। सिद्धान्ततः पार्टी सदस्यों को पार्टी की बैठकों, सम्मेलनों और कांग्रेसों तथा पार्टी समितियों के पूर्णाधिवेशनों में किसी भी कम्युनिस्ट की, वह चाहे किसी भी पद पर क्यों न हो आलोचना करने का अधिकार देती है। इस तरह सिद्धान्ततः नीति सम्बन्धी प्रश्नों पर सदस्यों को खुला और निर्बाध विचार-विमर्श करने का अधिकार है परन्तु व्यवहार में इसकी स्वतन्त्रता केवल निम्न स्तरों पर ही दी जाती है। पार्टी के राष्ट्रीय स्तर के नेताओं की सार्वजनिक आलोचना निषिद्ध है। किसी राष्ट्रीय स्तर के नेता की आलोचना की स्वतन्त्रता केवल उस समय ही दी जाती है जब अमुक नेता पार्टी की कृपा-दृष्टि से गिर जाता है अथवा उच्च कोटि के अन्य नेता उसकी आलोचना को प्रोत्साहन देते हैं।

आत्मालोचना उसे कहते हैं जब कोई सदस्य पार्टी की कृपा दृष्टि से गिर जाने के बाद अपनी गलतियों को स्वीकार करता है और दूसरों द्वारा की गयी आलोचनाओं को स्वीकार करता है।

**4 नेतृत्व परिवर्तन एवं उत्तराधिकार (Rotation and Succession of Leaders)**—सन 1961 की 22वीं पार्टी कांग्रेस ने इस आवश्यकता को स्वीकार किया था कि पार्टी संस्थाओं में नेतृत्व का नियमित और सुस्पष्ट हस्तान्तरण होगा। परन्तु 1966 की 23वीं पार्टी कांग्रेस ने इस आवश्यकता को समाप्त कर दिया। परिणाम स्वरूप पार्टी के शीर्ष स्तर के नेता अनेक वर्षों तक बार बार निर्वाचित होते रहे हैं। उदाहरणतः लेनिन 1917 से 1923 तक, स्तालिन 1924 से 1953 तक, ख्रुश्चेव 1964 तक और ब्रेझनेव 1964 से 1982 तक पार्टी के शीर्ष स्तर पर विद्यमान रहे हैं।

सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी की नियमावली नेताओं के चुनाव और नियुक्ति की निश्चित और स्पष्ट व्यवस्था करती है परन्तु उन्हें पदच्युत करने के लिए अथवा उच्च कोटि के नेताओं को हटाने के लिए कोई निश्चित औपचारिक व्यवस्था नहीं करती। यही कारण है कि शीर्ष स्तर के नेता अपनी मृत्यु तक पदों पर बने रहते हैं और उनकी मृत्यु के बाद नेतृत्व प्राप्ति के लिए संघर्ष अथवा संघर्ष की सम्भावना निरन्तर बनी रहती है।

**5 नामावली (Nomenclature)**— यह पार्टी और समाज में संस्था या

सदस्यता काड प्रदान कर दिया जाता है। किसी गैर कम्युनिस्ट देश म किसी पार्टी की सदस्यता को प्राप्त करन के लिए किसी प्रार्थी को इतने कठोर परीक्षण स गुजरना नहीं पडता।

कम्युनिस्ट पार्टी की सदस्यता को प्राप्त कर ा कोई सरल काय नहीं। इसे अर्जित करना पडता है और इसे कम्युनिस्ट सिद्धान्तो म प्रवीणता, पार्टी के प्रति पूण समपण, अनुशासन कडी महनत, आदश नमूने द्वारा ही प्राप्त किया जा सकता है। यदि काई पार्टी सदस्य अथवा उम्मीदवार सदस्य लगातार तीन महीने तक सदस्यता शुल्क अदा नही करता या पार्टी सगठन से सम्पर्क खो बैठता है या पार्टी या सिद्धान्ता या मानका से विचलित हो जाता है या कत्तव्या का पालन नहीं करता या पार्टी निणयो की उपेक्षा करता है अथवा उन्ह शिथिलता से लागू करता है या अनुशासन भग करता है तो उस दोष (दुव्यवहार) की मात्रा के अनुसार डाट, भत्सना, सावजनिक भत्सना, दायित्व के पद स मुक्ति दल की सदस्यता स निष्कासन आदि का दण्ड दिया जा सकता है। पार्टी को निष्ठावान और उत्तरदायी सदस्या का सगठन बनाये रखन के लिए ही समय समय पर उसके सदस्यो का शुद्धिकरण (Purging) किया जाता है अर्थात् उन्ह पार्टी स निष्कासित कर दिया जाता है। निष्कासित किये गये सदस्यो क सदस्यता कार्डो का नवीनीकरण नही किया जाता। निष्कासित किये गये सदस्य को दो महीने के अन्दर उच्च पार्टी सस्थाओं के सामने अपील करने का अधिकार होता है।

सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी इस बात पर विशेष [illegible] है कि [illegible] सामाजिक सरचना म मजदूरो का प्रमुख स्थान रहे। [illegible], कर्मिया, मेहनतकश लोगा, नौकरशाहों और [illegible] [illegible] ो, प्रविधिज्ञो और कृषि विशेषज्ञो अर्थात् [illegible] भी पार्टी का सदस्य बनाया जाता है। [illegible], [illegible], [illegible], [illegible] यों या इस प्रकार की मनोदशा रखने वाले [illegible] को पार्टी म [illegible] [illegible] जाता है और न ही उन्हे पार्टी की [illegible] दी जाती है।

## पार्टी सदस्यो के अधिकार एव कर्त्तव्य

[illegible]ोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी के [illegible] के अधिकार और कर्त्तव्य [illegible]

पन्द्रह से अधिक सदस्यों वाले संगठन, जैसाकि बड़ी संस्थाओं, विश्वविद्यालय में स्थापित किये गये संगठन, एक ब्यूरो का निर्वाचन करते हैं जो उसकी कार्यकारिणी का रूप ग्रहण कर लेता है। ब्यूरो एक वर्ष के लिए कार्य करता है। तीन सौ से अधिक और कुछ स्थितियों में एक सौ से अधिक सदस्यों वाले संगठन भी एक समिति का निर्वाचन करते हैं जो उसकी कार्यकारिणी का रूप ग्रहण कर लेती है। समिति दो या तीन वर्षों के लिए कार्य करती है। प्रत्येक ब्यूरो में एक सभापति, एक सचिव और एक कोषाध्यक्ष अवश्य होता है। प्राथमिक पार्टी संगठन की ग्रामसभा उसकी सबसे ऊँची संस्था है। उसकी बैठकें माह में एक बार होती हैं।

प्राथमिक पार्टी संगठन पार्टी के उच्च स्तर के संगठनों से जुड़े हुए हैं। इन्हें प्रतिनिधियों के माध्यम से जोड़ा गया है। प्रत्येक प्राथमिक पार्टी संगठन अपने एक प्रतिनिधि का चुनाव करता है जो नगर या जिला स्तर पर पार्टी संगठन में उसका प्रतिनिधित्व करता है। प्रतिनिधित्व की यह व्यवस्था समूचे पिरामिड पर लागू होती है जिसे कुछ लेखक सचिवालय का अधिनायकवाद कहते हैं।

सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी के लिए प्राथमिक पार्टी संगठन अत्यधिक महत्वपूर्ण संगठन है। वे उसकी बुनियाद उसके मूलाधार हैं। वे पार्टी के लिए, जैसाकि लियोनार्ड स्कापीरो ने कहा है, "रीढ़ की हड्डी है।" वे, जैसाकि कोलाज ने कहा है, "कार्य स्थलों पर पार्टी और सरकार की आंखें हैं।" वे जैसाकि बश मेरी ने कहा है 'एक सम्पर्क जाल है जिनके माध्यम से पार्टी समाज के निम्न से निम्न स्थान और साधारण से साधारण व्यक्ति तक पहुँचती है।

प्राथमिक पार्टी संगठन पार्टी के लिए अनेक एवं विविध कार्यों को सम्पन्न करते हैं। सदस्यों की भर्ती करते हैं तथा उन्हें प्रशिक्षण देते हैं। अर्थात वे पार्टी ध्येयों की पूर्ति करते है, सदस्यों को पार्टी के प्रति निष्ठावान बनाते हैं उनकी वैचारिक भावनाओं को अर्थात् कम्युनिस्ट भावनाओं को सुदृढ़ करते हैं तथा उन्हें कम्युनिस्ट मानव में ढालते हैं। वे कम्युनिस्ट सिद्धान्तों का प्रचार करते हैं। वे जनसाधारण के बीच काम करते हैं उनके साथ सतत सम्पर्क बनाये रखते हैं, उन्हें पार्टी नीतियों की जानकारी देते हैं तथा समझाते हैं और उनमें समाजवादी समाज के प्रति अधिक आस्था उत्पन्न करते हैं। वे बुर्जुआ मनोदशा रखने वाले व्यक्तियों (किसानों अथवा बुद्धिजीवियों) पर नजर रखते हैं और उनका विरोध करते हैं। अनेक बार सोवियत संघ की खुफिया पुलिस भी उन्हीं के माध्यम से कार्य करती है। वे मेहनतकशों को संगठित करते हैं, उनकी कम्युनिस्ट चेतना को बढ़ाते हैं, उनकी सृजनात्मक गतिविधियों को प्रोत्साहन देते हैं, श्रम अनुशासन बनाये रखते हैं और उत्पादन योजनाओं की पूर्ति तथा अतिपूर्ति में रचनात्मक प्रयासों की अगुवाई करते हैं। संक्षेप में, प्राथमिक पार्टी संगठन जहाँ देश के राजनीतिक आर्थिक

19 आलोचना और आत्मालोचना को विकसित करना, निर्भीक होकर त्रुटियो को खोलकर रखना और उन्हे दूर करने की कोशिश करना।

20 आडम्बर, मिथ्या घमण्ड, आत्म सन्तुष्टि और स्थानीयता की प्रवृत्तियो का मुकाबला करना।

21 पार्टी तथा राज्य को हानि पहुँचाने वाले सभी कार्यों का विरोध करना और पार्टी सस्थाओ को उनकी सूचना देना।

22 पार्टी और राज्य के अनुशासन का पालन करना।

23 सोवियत सघ की रक्षा शक्ति को सुदृढ करने के लिए हर तरह से सहयोग देना।

24 शान्ति और राष्ट्रो के बीच मैत्री के लिए अथक सघर्ष करना।

B अधिकार अथवा विशेषाधिकार (Rights or Privileges)—पार्टी सदस्यो के मुख्य अधिकार निम्न है—

1 पार्टी सस्थाओ के चुनाव म भाग लेना अथवा उनके लिए चुना जाना।

2 जब तक सम्बद्ध पार्टी सगठन ने निर्णय पास न कर लिया हो तब तक पार्टी की सभाओ, सम्मेलनो, कांग्रेसो, पार्टी समितियो की बैठको तथा पार्टी के अखबारो म पार्टी की नीति तथा व्यावहारिक कार्यकलाप के बारे म निर्बाध रूप से अपने विचार प्रकट करना, प्रस्ताव पेश करना, अपनी राय को खुल्लमखुल्ला व्यक्त करना और उस पर कायम रहना।

3 पार्टी की सभाओ, सम्मेलनो तथा कांग्रेसो म और पार्टी समितियो की पूर्ण बैठको म किसी भी कम्युनिस्ट की आलोचना करना, चाहे वह किसी भी पद पर आसीन क्यो न हो।

4 पार्टी की उन सभी सभाओ म ब्यूरो तथा समितियो की उन सभी बैठको म स्वय भी भाग लेना जिनम उसके काय कलाप अथवा आचरण पर विचार किया जा रहा हो।

5 सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी की केन्द्रीय समिति तक, पार्टी की किसी भी सस्था मे नाम कोई भी सवाल, बयान अथवा सुझाव भेजना और अपने पत्र का ठीक ठीक जवाब चाहना।

पार्टी के सदस्य उपर्युक्त अधिकारो का प्रयोग किस सीमा तक करते है अथवा कर सकते है यह कहना कठिन है। इतना अवश्य है कि पार्टी के सदस्य कुछ ऐसे अधिकारो का उपयोग अवश्य करते हैं जिनका उपयोग गैर सदस्य नही करते, अर्थात् पार्टी की सदस्यता उन्ह ऐसे अवसर प्रदान करती है जो सोवियत जनता के 93 7% भाग को प्राप्त नही होते। उदाहरणत पार्टी की सदस्यता पार्टी और सरकार म उच्च पदो को प्राप्त करने के अवसर प्रदान करती है। राजनीति,

स्वायत्त गणराज्यों तथा स्वायत्त और अन्य क्षेत्रों के पार्टी संगठन जो क्षेत्र या संघ गणराज्यों के क्षेत्र के अंग है, व संबंधित क्षेत्रीय समिति अथवा गणराज्य की कम्युनिस्ट पार्टी की केन्द्रीय समिति के निर्देशन मे काम करते हैं।

4 पार्टी की उच्च संस्थायें (The Higher Organs of the Party)—अखिल संघीय स्तर पर सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी की उच्च संस्थायें निम्न हैं—

I पार्टी कांग्रेस (Party Congress)—यह पार्टी की सर्वोच्च संस्था है। इसे केन्द्रीय समिति कम से कम पांच साल में एक बार बुलाती है। केन्द्रीय समिति अपनी पहल पर अथवा पिछली कांग्रेस में उपस्थित होने वाले कुल सदस्यों के एक तिहाई भाग की मांग पर असाधारण कांग्रेस बुलाई जा सकती है जैसाकि फरवरी-मार्च, 1959 मे असाधारण कांग्रेस बुलाई गई थी। कांग्रेस मे सोवियत संघ के प्रत्येक भाग के प्रतिनिधि अर्थात प्रादेशिक और क्षेत्रीय सम्मेलनों एवं संघ गणराज्यों की कांग्रेसों द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि हिस्सा लेते हैं। केन्द्रीय समिति इस बात को निश्चित करती है कि कांग्रेस में किस अनुपात में प्रतिनिधि भेजे जायेंगे। सन् 1976 की पच्चीसवीं कांग्रेस में उपस्थित होने वाले प्रतिनिधियों की संख्या लगभग 5,000 थी। गणपूर्ति के लिए कांग्रेस के कुल सदस्यों के आधे सदस्यों की उपस्थिति होना अनिवार्य है। कांग्रेस के निर्णय पार्टी और शासन दोनों पर बाध्यकारी होते हैं।

पार्टी कांग्रेस मुख्यतः निम्न कार्यों को सम्पन्न करती है—

(i) केन्द्रीय समिति, केन्द्रीय नियन्त्रण आयोग तथा अन्य केन्द्रीय संस्थाओं की रिपोर्टों को सुनना तथा उनका अनुमोदन करना।

(ii) पार्टी के कार्यक्रम और नियमावली पर पुनर्विचार करना, उनका संशोधन एवं अनुमोदन करना।

(iii) गृह तथा विदेश नीति के मामलों में पार्टी की नीति निर्धारित करना।

(iv) कम्युनिस्ट समाज के निर्माण से सम्बन्धित महत्वपूर्ण प्रश्नों पर विचार करना तथा निर्णय लेना।

(v) केन्द्रीय समिति तथा केन्द्रीय नियन्त्रण आयोग का चुनाव करना।

सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी की कांग्रेस का आयोजन अमरीका की डेमोक्रेटिक और रिपब्लिकन पार्टियों के राष्ट्रीय सम्मेलनों की भांति बड़ी धूम धाम से किया जाता है। कांग्रेस में पार्टी का महासचिव रिपोर्ट प्रस्तुत करता है, अन्य उच्च नेता भाषण देते हैं, उपलब्धियों की चर्चा करते हैं, भावी लक्ष्य का निर्धारित करते हैं तथा उसकी सूचना पार्टी सदस्यों तथा उनके माध्यम से सब साधारण को देते हैं। कांग्रेस अथवा बाद में सभी उपलब्धियां, भाषणों, प्रस्तावों

विरोध को जारी रखना या विमत प्रकट करना न केवल अनुचित और अनुशासनहीनता है बल्कि निषिद्ध भी है। गैर साम्यवादी देशों की राजनीतिक पार्टियों के विपरीत सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी का अनुशासन पार्टी के अन्दर किसी प्रकार की अराजकता गुटबन्दी या दबाव समूह गतिविधि को स्वीकार नहीं करता और न उसकी स्वतन्त्रता, देता है। अनुशासन भंग करने वाला दण्ड का भागी होता है। इस तरह सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी नीति पर निर्णय लेने के बाद एक समष्टि अर्थात् एक आदमी की तरह कार्य करती है। लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण द्वारा पार्टी को मुद्दों या नीतियों पर लोगों की इच्छा जानने का अवसर भी मिल जाता है और उन्हें लागू करने के लिए आवश्यक अनुशासन और एकता भी प्राप्त हो जाती है।

2 सामूहिक नेतृत्व (Collective Leadership)—यह पार्टी नेतृत्व का सर्वोच्च सिद्धान्त है। इसे मुख्यत दो अर्थों में प्रयुक्त किया जाता है जो निम्न है—

(i) पार्टी में न एक व्यक्ति नेतृत्व है और न ही हो सकता है—केन्द्रीय समिति से लेकर प्राथमिक पार्टी संगठन के ब्यूरो तक पार्टी की सभी निर्देशक संस्थायें सामूहिक नेतृत्व के अधीन है और ये सभी निर्वाचनीय, प्रतिस्थापनीय और उत्तरदायी है। कोई भी व्यक्ति एक समय पर एक से अधिक उच्च राजनीतिक पद ग्रहण नहीं कर सकता। उदाहरणत एक व्यक्ति एक समय पर पार्टी का महासचिव और शासन का प्रधान (मन्त्रिपरिषद् का अध्यक्ष) नहीं बन सकता। व्यवहार में पार्टी ने इसका सर्वदा पालन नहीं किया। इसकी अनेक बार अवहेलना की गयी है। उदाहरणत स्तालिन 1939 से 1953 तक और ख्रुश्चेव 1957 से 1964 तक एक ही समय पर पार्टी के महासचिव और मन्त्रि परिषद के अध्यक्ष थे।

(ii) निर्णयों का सामूहिक रूप से लिया जाना—पार्टी संगठन के सभी स्तरों पर निर्णय सामूहिक रूप से लिये जाते हैं जिसमें अनेक सदस्य भाग लेते हैं। उदाहरणत पोलितब्यूरो एक सामूहिक संस्था है, इसका औपचारिक रूप से नियुक्त किया गया कोई नेता नहीं होता। इसके सभी सदस्य, कम से कम सिद्धान्त में, समान होते हैं। वे विषयों पर सामूहिक रूप से निर्णय लेते हैं। व्यवहार में इसकी भी अवहेलना की गयी है। उदाहरणत पार्टी का महासचिव सदा पोलितब्यूरो बैठकों की अध्यक्षता करता है। सन् 1970 में तो पोलितब्यूरो के अनेक सदस्यों ने ब्रेझनेव को 'पोलितब्यूरो के नेता' की संज्ञा दी थी। परन्तु कोई भी नेता सामूहिक नेतृत्व के सिद्धान्त की अवहेलना अर्थात् पोलितब्यूरो के अन्य सदस्यों की अवहेलना या नेतृत्व का खतरा मोल लेकर ही कर सकता है। सन् 1964 में ख्रुश्चेव का पदच्युत करने के कारणों में पोलितब्यूरो के सदस्यों की यह भावना थी कि उसने अत्यधिक अनाधिकार शक्ति को ग्रहण कर लिया था और वह व्यक्तिगत परामर्शदाताओं की मण्डली पर निर्भर रहने लग गया था।

नियुक्ति और निर्णयों की पूर्ति पर नियन्त्रण रखने के लिए एक सचिवालय का गठन करती है अर्थात महासचिव सहित अन्य सभी सचिवों का निर्वाचन करती है।

केन्द्रीय समिति का महत्व असाधिक है। इसका महत्व इसकी सत्ता और शक्ति के कारण है। कम्युनिस्ट पार्टी की नियमावली के नियम 34 के अनुसार "केन्द्रीय समिति काग्रेसों के बीच की अवधि में पार्टी और स्थानीय पार्टी संस्थाओं के कार्यकलाप का निर्देशन करती है, नेतृत्वकारी कार्यकर्ताओं का चयन और नियुक्ति करती है, केन्द्रीय राजकीय संस्थाओं तथा श्रमजीवी जनता के सार्वजनिक सगठनों के काम का, उनमें कार्यरत पार्टी दलों के माध्यम से निर्देशन करती है, विविध पार्टी संस्थाओं, कार्यालयों और उद्यमों की स्थापना और उनके कार्य कलाप का निर्देशन करती है, अपने नियन्त्रण में काम करने वाले केन्द्रीय समाचार पत्रों और पत्रिकाओं के सम्पादक मण्डलों की नियुक्ति करती है और पार्टी बजट का वितरण और नियन्त्रण करती है।"

केन्द्रीय समिति का सम्भावित महत्व भी है। वह नियुक्ति और पदच्युति की शक्ति द्वारा पार्टी नेतृत्व पर प्रभाव डालने की स्थिति में होती है, उदाहरणार्थ जब जून 1957 में पोलितब्यूरो के सदस्यों ने ख्रुश्चेव के नेतृत्व को चुनौती दी तो उसने केन्द्रीय समिति के सदस्यों का समर्थन प्राप्त करके ही स्थिति को अपने पक्ष में कर लिया था। जब 1964 में ख्रुश्चेव को पदच्युत किया गया तो उसमें केन्द्रीय समिति के सदस्यों की सहमति थी। संक्षेप में, केन्द्रीय समिति कभी-कभी, स्थिति उत्पन्न होने पर, "अधि-शासन" (Super Government) का रूप धारण कर सकती है।

केन्द्रीय समिति का सांकेतिक (Symbolic) महत्व भी है। वह सारे देश के उच्च कोटि के लगभग 400 कम्युनिस्टों को एक स्थान पर एकत्रित करती है। केन्द्रीय समिति में पार्टी की उच्चतम संस्थाओं (पोलितब्यूरो, सचिवालय, आदि केन्द्रीय संस्थाओं), संघ गणराज्यों की कम्युनिस्ट पार्टियों और प्रादेशिक एवं क्षेत्रीय पार्टी सगठनों के महत्वपूर्ण नेता, शासन के पदों पर विद्यमान उच्च पदाधिकारी और जीवन के अन्य क्षेत्रों के प्रमुख नेता शामिल होते हैं।

केन्द्रीय समिति का महत्व इस बात में भी निहित है कि वह पार्टी की उच्चतम संस्थाओं में काग्रेस, पोलितब्यूरो और सचिवालय में एक मुख्य कड़ी का काम करती है और उसी के माध्यम से कोई सदस्य उच्चतम पार्टी पदों में प्रवेश पा सकता है। केन्द्रीय समिति वह "योग्यता कुण्ड" (Talent Pool) है जिसमें से उच्च कोटि के नेता प्रकट होते हैं। यह नेतृत्व प्राप्त करने और नेतृत्व से नीचे गिरने का दोहरा साधन है।

स्थिति की सूची (List of Positions) है। प्राथमिक पार्टी संगठन से उच्च स्तर की प्रत्येक संस्था अपने नामों की सूची बनाकर रखती है। इन सूचियों में सामाजिक जीवन की सभी संगठित गतिविधियों व अत्यधिक महत्त्वपूर्ण पदों के नाम होते हैं। दूसरे शब्दों में, सूची में सैनिक संगठनों, वैज्ञानिक संगठनों, जन सम्पर्क की संस्थाओं आदि में उच्च पदों पर नियुक्त सभी व्यक्तियों के नाम होते हैं। जब कभी कर्मचारियों में परिवर्तन किया जाता है या उन्हें हटाया जाता है या उनके स्थान पर दूसरे व्यक्तियों को नियुक्त किया जाता है तो पार्टी की स्वीकृति की आवश्यकता होती है। इन सूचियों के माध्यम से पार्टी जहां सोवियत समाज की केन्द्रीय स्थितियों पर नियुक्तियों को नियन्त्रित करती है वहां वह इनका प्रयोग असन्तुलित तत्त्वों को पार्टी से बाहर निकालने के लिए भी करती है। यही कारण है कि पार्टी नामावली (सूचियों) को निरन्तर बनाये रखती है।

## पार्टी संगठन
## (Party Organization)

सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी का संगठनात्मक ढांचा एक पिरामिड की तरह है जो निम्न स्तर पर अत्यधिक व्यापक और शीर्ष पर अत्यधिक सूक्ष्म (एक नेता अर्थात् महासचिव) है। उसके संगठन के मुख्य पहलू निम्न हैं—

**1 प्राथमिक पार्टी संगठन (Primary Party Organization PPO)**—पार्टी संगठन के सबसे निम्न स्तर पर प्राथमिक पार्टी संगठन है। सन् 1934 से पूर्व इन्हें सैल (Cell) अथवा न्यूक्ल्यू (Nucleau) कहा जाता था। वर्तमान समय में इनकी संख्या 3 लाख 90 हजार है। इन्हें कार्य स्थलों पर—मिलों और कारखानों में, निर्माण स्थलों पर, सामूहिक और राजकीय फार्मों तथा अन्य उद्यमों में, सोवियत संघ की सेनाओं की टुकड़ियों, कार्यालयों, शिक्षा प्रतिष्ठानों (स्कूलों एवं विश्वविद्यालयों) सांस्कृतिक वैज्ञानिक और व्यापारिक संस्थाओं आदि में—संगठित किया जाता है। इन्हें निवासीय सिद्धान्त के आधार पर ग्रामों में तथा आवास प्रबन्ध समितियों के अन्तर्गत भी संगठित किया जा सकता है। प्रत्येक प्राथमिक पार्टी संगठन के लिए कम से कम तीन पार्टी सदस्यों की आवश्यकता होती है।

पार्टी के सभी प्राथमिक संगठनों का आकार एक समान नहीं। कुछ अत्यधिक छोटे संगठन हैं और कुछ अत्यधिक बड़े संगठन हैं। कुछ की संख्या 15 या इससे भी कम है कुछ की 50 या इससे भी कम या अधिक है। केवल 500 प्राथमिक पार्टी संगठन ही ऐसे हैं जिनकी सदस्य संख्या 1000 से अधिक है। पन्द्रह से कम सदस्यों वाले प्राथमिक पार्टी संगठन जैसाकि किसी स्टोर या किसी स्कूल में स्थापित किये गये संगठन, एक सचिव और एक उप सचिव का चुनाव करते हैं। सचिव ही संगठन के कार्यकलापों के लिए निर्देशक का रूप ग्रहण कर लेता है।

व्यवहार मे उसके सदस्य ही इस पर प्रभाव डालने की स्थिति मे होते है। इसका मूल कारण यह है कि केन्द्रीय समिति, अपने बडे आकार के कारण, नीति निर्माण के रूप म काय नही कर सकती। दूसरे, केन्द्रीय समिति अपनी शक्तियो को उन सस्थाओ (पोलित ब्यूरो और सचिवालय) और नेतृत्व (महासचिव) को प्रत्यायोजित कर देती है, जिनका वह स्वय निर्वाचन करती है। तीसरे, केन्द्रीय समिति के सदस्य पोलितब्यूरो और सचिवालय के सचिवो की तुलना म द्वितीय श्रेणी के सदस्य होते है। अत पोलितब्यूरो के लिए पूरा पार्टी मशीनरी पर नियन्त्रण रखना कठिन नही होता। यह ठीक कहा गया है कि जो नेता पोलितब्यूरो का नियन्त्रित कर सकता है वह सर्वोच्च नेता बन सकता है। वश ने ठीक कहा है कि "कम्युनिस्ट पार्टी राज्यो म किसको क्या मिलता है इसमे प्रमुख भूमिका पोलितब्यूरो की है।" यूमैन ने भी लिखा है कि पोलितब्यूरो पार्टी पिरामिड का वास्तविक शिखर और समस्त शक्ति तथा निर्णयो का स्थान है। स्तालिन ने भी कहा था कि "पोलितब्यूरो पार्टी की सर्वोच्च समिति है और पार्टी राज्य को निर्देशित करने वाली सर्वोच्च शक्ति है।"

(ii) सचिवालय (Secretariat)—यह पार्टी की प्रशासनिक भुजा है। इसे नौकरशाही भी कहा जाता है। केन्द्रीय समिति पार्टी के चालू काम का निर्देशन करने के लिए इसका चुनाव करती है। सचिवालय का मुख्य काय कमचारियो का चयन करना, उन्हे नियुक्त करना तथा निर्णयो को लागू करना तथा उनकी कार्यान्विति की जाच करना है क्योकि सचिवालय पार्टी तथा गैर-पार्टी पदो पर कमचारियो (पदाधिकारियो) को नियुक्त करता है अत सोवियत जीवन के किसी ऐसे क्षेत्र की कल्पना करना कठिन है, जिस पर उसका प्रभाव महसूस न किया जाता हो अथवा जिसका यह निरीक्षण न कर सकता हो।

वतमान समय म महासचिव सहित सचिवालय के कुल सचिवो की सख्या 11 है। इनका निर्वाचन केन्द्रीय समिति द्वारा होता है। सचिवालय की बठकें प्रतिदिन होती है। इसने पोलितब्यूरो का भी प्रभावरहित कर दिया है अर्थात इसका महत्व पोलितब्यूरो से भी बढ गया है। विशेषकर सकट के समय सचिवालय नीति सम्बन्धी प्रस्तावो की रचना करता है, आज्ञप्तियां को जारी करता है और प्रशासनिक कार्यों के सम्पादन को सुनिश्चित करता है क्योकि प्रत्येक सचिव एक निश्चित विभाग का अध्यक्ष होता है अत नीति निर्माण की प्रक्रिया म उसका अत्यधिक प्रभाव रहता है।

(iii) महासचिव (General Secretary)—सोवियत राजनीतिक व्यवस्था म सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी के महासचिव का पद सबसे महत्वपूर्ण पद है। पार्टी और शासन म उसका कोई प्रतिद्वन्द्वी नही होता, वह पोलितब्यूरो मे भी

और सामाजिक जीवन मे सक्रिय भाग लेते हैं वहा वह व्यक्ति को कम्युनिस्ट मानव म ढालते हैं।

2 हलकाई, नगर और जिला सगठन (Area City, and District Organization)—प्राथमिक सगठनो के ऊपर के स्तरो पर पार्टी के हलकाई, नगर या जिला सगठन है। इ हे राज्य प्रशासन के अनुरूप क्षेत्रीय आधार पर सगठित किया गया है। वतमान समय मे इनकी सख्या 4,000 से अधिक है।

हलकाई, नगर और जिला सगठन की उच्चतम सस्था पार्टी सम्मेलन अथवा कम्युनिस्टो की आम सभा है जिसे सम्बन्धित समिति द्वारा दो अथवा तीन वष म एक बार बुलाया जाता है।

हलकाई, नगर अथवा जिला समिति अपने ब्यूरो का चुनाव करती है जिसमे समिति के सचिवो का चुनाव भी शामिल है तथा समिति के विभागाध्यक्षो और अखबारो के सम्पादको की नियुक्ति को मजूरी देती है। समिति की बैठकें तीन महीने म कम से कम एक बार बुलायी जाती हैं। सम्बन्धित समिति प्राथमिक पार्टी सगठनो को सगठित तथा मजूर करती है, उनके काय का निर्देशन करती है, पार्टी सगठनो के काम के बारे म नियमित रूप से रिपोट सुनती है और कम्युनिस्टो का रजिस्टर रखती है। समिति युवक सगठनो, श्रमिक सगठनो तथा सहकारी समिति की देख भाल भी करती है।

3 प्रादेशिक क्षेत्रीय और सघ गणराज्यीय सगठन (Regional Territorial and Union Republic Organizations)—हलकाई, नगर और जिला के ऊपर के स्तरो पर पार्टी के प्रादेशिक, क्षेत्रीय और सघ गणराज्यीय सगठन है। इन्हे भी राज्य प्रशासन के अनुरूप क्षेत्रीय आधार पर सगठित किया गया है। वतमान समय मे 14 सघ गणराज्यो की 14 कम्युनिस्ट पार्टियाँ है (सोवियत सघ के सबसे बडे सघ गणराज्य—रूसी सोवियत सघात्मक समाजवादी गणराज्य (RSFSR)–का अखिल सघीय सगठन से पृथक कोई पार्टी सगठन नही), 6 क्षेत्रीय सगठन, 148 प्रादेशिक और 10 इलाकाई सगठन हैं।

प्रादेशिक और क्षेत्रीय सगठनो की उच्चतम सस्था पार्टी सम्मेलन और सघ गणराज्य की कम्युनिस्ट पार्टी की उच्चतम सस्था काग्रेस है। प्रादेशिक और क्षेत्रीय पार्टी सम्मेलन प्रादेशिक या क्षेत्रीय समिति द्वारा नियमित रूप से दो या तीन वर्षों में एक बार और सघ गणराज्य की कम्युनिस्ट पार्टी की काग्रेस को कम्युनिस्ट पार्टी की केन्द्रीय समिति द्वारा पाच वर्षों म एक बार बुलाया जाता है।

प्रादेशिक, क्षेत्रीय और सघ गणराज्यो के पार्टी सगठन (सम्मेलन या काग्रेस) अपने स्तर पर प्राय व सब काय करते हैं जो हलकाई, नगर और जिला पार्टी के सगठन करते हैं।

अथवा क्षेत्रीय और प्रादेशिक पार्टी समितियों के उन निर्णयों के विरुद्ध की जाने वाली अपीलों पर विचार करती है जो वे सदस्यों को पार्टी से बरखास्त करने अथवा उन्हें पार्टी सजाएं देने के लिए करती हैं।

## कम्युनिस्ट पार्टी की सहायक संस्थायें
## (Auxiliary Organisations of Communist Party)

सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी की सहायक संस्थायें मुख्यत निम्न हैं—

1 युवा कम्युनिस्ट लीग (Young Communist League–YCL)—यह सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी की सबसे महत्वपूर्ण सहायक संस्था है। इसका पूरा नाम अखिल संघीय लेनिनवादी युवा कम्युनिस्ट लीग है। इसे कोम्सोमोल (Komsomol) भी कहते हैं। इसकी स्थापना सन 1918 में लेनिन के सुझाव पर की गयी थी। यह कम्युनिस्ट पार्टी की सक्रिय सहायक और रिजर्व है। यह युवक और युवतियों को कम्युनिस्ट भावना के अनुरूप शिक्षा देती है, उन्हें नये समाज के व्यावहारिक निर्माण के काम के लिए आकर्षित करती है तथा नयी पीढ़ी को सर्वांगीण विकसित लोगों के रूप में तैयार करने में पार्टी की सहायता करती है। इस तरह लीग पार्टी के लिए उत्साही कम्युनिस्ट और अच्छे कार्यकर्ता ही तैयार नहीं करती बल्कि उसके सदस्यों की भरती के लिए आधार भी तैयार करती है।

युवा कम्युनिस्ट लीग सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी के नेतृत्व में काम करती है और सभी क्षेत्रों में उसके निर्देशों को लागू करती है और जहां लीग स्वयं पार्टी से लेनिनवादी ढंग से जीना, काम करना, संघर्ष करना और जीतना सीखती है वहां यह स्वयं युवा पायनियर्स का मार्ग निर्देशन भी करती है क्योंकि लीग के कार्य सभी क्षेत्रों में—भौतिक, उत्पादन, विज्ञान, संस्कृति, शिक्षा आदि क्षेत्रों में—व्याप्त है अत इसे उद्यमों, फार्मों, कार्यालयों आदि के काम के सभी प्रश्नों पर विचार करने तथा तत्सम्बन्धी पार्टी संगठनों को अपने सुझाव देने का अधिकार है।

लीग सभी सोवियत स्तरों के युवाजनों का एक स्वतन्त्र सार्वजनिक संगठन है। सोवियत संघ का प्रत्येक युवक अथवा युवती इसका सदस्य बन सकती है यदि उसकी आयु 14 से 28 वर्ष के बीच है और वह लीग की नियमावली को स्वीकार करती है, कम्युनिज्म के निर्माण में भाग लेती है, लीग के किसी एक संगठन में काम करती है, लीग के निर्णयों का पालन करती है और सदस्यता शुल्क देती है। वर्तमान समय में लीग के सदस्यों की संख्या 3 8 करोड़ है। लीग का जो सदस्य सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी में शामिल

प्रोग्रामो एव नीतियों, प्रत्याशियो आदि का सवसम्मति और करतल ध्वनि (शाबाशी) से अनुमादन कर देती है। परन्तु अमरीकी पार्टियों के राष्ट्रीय सम्मेलनों और सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी की काग्रेसो मे अन्तर यह है कि जहा अमरीकी पार्टियो के राष्ट्रीय सम्मेलनो म विपक्ष विद्यमान होता है और वह वैकल्पिक नीतिया को प्रस्तुत करता है तथा उन्हे स्वीकार कराने के लिए प्रत्येक प्रयास करता है वहा सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी की काग्रेस म विपक्ष का अभाव होता है और साधारण सदस्य वकल्पिक नीतियो का प्रस्तुत करने की स्थिति मे नहीं होते। अत काग्रेस म कम्युनिस्ट पार्टी के नेतृत्व को प्रोग्रामो और नीतियो का अनुमोदन प्राप्त करने म कोई कठिनाई नही होती। सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी की काग्रेस म साधारण सदस्यो की यही राजनीतिक साझेदारी है कि व काग्रेस मे उपस्थित होकर पार्टी उपलब्धियो, प्रोग्रामो नीतियो और प्रत्याशियो का अनुमोदन करते है। इस तरह काग्रेस मात्र एक औपचारिक सस्था बनकर रह गयी है। यह विचार विमश करने वाली सक्रिय एव प्रभावकारी सस्था नहीं। अपने बडे आकार के कारण यह नीति निर्माण सस्था के रूप म काय भी नही कर सकती। यह ध्वनि तख्ता (Sounding Loard) मात्र है।

II केन्द्रीय समिति (Central Committee)—यह पार्टी काग्रेस की एक महत्वपूर्ण समिति (सस्था) है। इसका निर्वाचन काग्रेस द्वारा अगली काग्रेस तक काय करने के लिए होता है। यह काग्रेस के नियत्रण म होती है तथा उसके प्रति उत्तरदायी भी होती है। सामान्यत केन्द्रीय समिति काग्रेस द्वारा निर्धारित नीति और प्रोग्राम के अनुसार ही काय करती है परन्तु आवश्यकता होने पर यह उसम परिवतन भी कर सकती है। केन्द्रीय समिति म विचार विमश प्राय गुप्त होता है यद्यपि कभी कभी उसका कुछ ब्यौरा भी प्रकाशित किया जाता है।

केन्द्रीय समिति के सदस्यो की कुल सख्या 400 के लगभग होती है। सन् 1976 की पच्चीसवी काग्रेस ने इसके लिए 287 सदस्यो और 139 उम्मीदवार सदस्यो का निर्वाचन किया था। इसके किसी सदस्य के निकल जाने पर उसका स्थान उम्मीदवार सदस्यो म से भरा जाता है। इसका पूर्णाधिवेशन ||| महीने म कम स कम एक बार होता है। यह पूर्णाधिवेशन सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनो के ठीक पहले एक दिन के लिए होता है।

पार्टी काग्रेसो के बीच की अवधि म केन्द्रीय समिति पार्टी की सर्वोच्च सस्था होती है। यह पार्टी के राजनीतिक नेतृत्व की सस्था और उसका सैद्धान्तिक एव विचारधारात्मक केन्द्र है। केन्द्रीय समिति इस बात को निश्चित करती है कि काग्रेस म किस अनुपात म प्रतिनिधि भेजे जायेंगे। केन्द्रीय समिति अपने पूर्णाधिवेशनों के बीच की अवधि मे पार्टी के कार्यो के सचालन के लिए एक पार्टी ब्यूरो और पार्टी के चालू कार्य के सचालन के लिए, मुख्यत कर्मियों क

में ट्रेड यूनियनों की सदस्य संख्या 12.5 करोड़ है। सभी ट्रेड यूनियनों की संस्था को ट्रेड यूनियन कांग्रेस कहते हैं। ट्रेड यूनियन कांग्रेस एक सांस्कृतिक परिषद का चुनाव भी करती है जो दैनिक कार्यों के संचालन के लिए एक प्रेसीडियम और सचिवालय का चुनाव करती है।

5. अन्य सहायक संस्थायें—सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी की अन्य सहायक संस्थायें हैं—सामूहिक फार्म, उपभोक्ता सहकारी संगठन, गृह निर्माण सहकारी संगठन, स्वयंसेवा समाज, सृजनात्मक संघ, आदि। सैनिकों में भी कम्युनिस्ट सिद्धान्तों के प्रचार के लिए नियमित व्यवस्थायें की गयी हैं। इसी प्रकार साहित्य, कला और विज्ञान सम्बन्धी संगठन भी अपने सदस्यों में कम्युनिस्ट विचार धारा का प्रचार करते हैं।

## कम्युनिस्ट पार्टी की भूमिका
## (Role of the Communist Party)

कम्युनिस्ट पार्टी की भूमिका अत्यधिक व्यापक, महत्त्वपूर्ण और निर्णायक है। उसकी शक्ति निर्बाध और असीमित है। वह सोवियत शासन की धुरी और सोवियत जीवन की प्रेरक शक्ति है। सोवियत शासन और सोवियत जीवन का कोई ऐसा क्षेत्र नहीं जिसमें उसके प्रभाव को महसूस न किया जाता हो। वह संगठित करती है, नेतृत्व प्रदान करती है, मार्गदर्शन करती है, मुद्दों (नीतियों) पर निर्णय लेती है और उनकी कार्यान्विति पर नियन्त्रण रखती है और संकटकाल में प्रेरणा देती है। जैसाकि न्यूमैन ने लिखा है कि पार्टी 'सोवियत जीवन के सार्वजनिक और कभी कभी व्यक्तिगत जीवन के सभी कार्यों का स्फुलिंग प्लग (Spark plug—प्रेरणा स्रोत) है।" हरमन फाइनर ने भी लिखा है कि "सोवियत संघ का प्रधान शासक कम्युनिस्ट पार्टी है। सिद्धान्ततः इसकी शक्तियों पर कोई सीमायें नहीं हैं। यह सब कुछ प्राप्त कर सकती है जो मानवीय सामर्थ्य, दमन अथवा प्रोत्साहन द्वारा प्राप्त किया जा सकता है।"

कम्युनिस्ट पार्टी की महत्त्वपूर्ण भूमिका सोवियत संघ के आन्तरिक क्षेत्र में ही नहीं, अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में भी उसकी भूमिका महत्त्वपूर्ण है। अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में पार्टी अन्तर्राष्ट्रीय कम्युनिस्ट आन्दोलन का नेतृत्व करना चाहती है। इसके लिए पार्टी विश्व समाजवाद का विकास करने और उसकी स्थितियों को सुदृढ़ करने का प्रयास करती है, समाजवादी देशों विशेषकर पूर्वी यूरोप के देशों की बन्धु पार्टियों के साथ निकट सम्बन्ध बनाये रखती है और एशिया, अफ्रीका और लातीन अमरीका के राष्ट्रीय मुक्ति आन्दोलनों अथवा मोर्चों का समर्थन करती है।

कम्युनिस्ट पार्टी की भूमिका के विविध पहलुओं को मुख्यतः अग्रलिखित शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

III पोलितब्यूरो और संविधान (P[illegible] and S[illegible])—पार्टी संगठन के ढांचे में शीर्ष स्तर पर [illegible] वाचय। दोनों अत्यधिक महत्वपूर्ण संस्थाएँ हैं। [illegible] प्रतिष्ठा की प्रतीक है। दोनों के दायित्व अलग-अलग [illegible] नीति निर्माण करने वाली उच्चतम संस्था है और [illegible] लागू करने वाली, उसकी पूर्ति का सुनिश्चित [illegible] कठिन है कि दोनों संस्थाओं में से कौन-सी संस्था [illegible] अवश्य है कि पार्टी और सोवियत [illegible] स्थिति सबसे अधिक महत्वपूर्ण होती है [illegible] है। पोलितब्यूरो एक सामूहिक संस्था है, [illegible] अध्यक्षता करता है और महासचिव [illegible] होता है। इस पर भी यदि महासचिव [illegible] तो उसकी राजनीतिक मृत्यु हो [illegible]

फाटर ने कहा है, कि उसे "हर समय मार्ग दर्शक, रक्षक, पहरेदार, अध्यापक, जन साधारण का उपदेश देने वाला और स्वय आदर्श रखने वाला होना चाहिए।"

4 राष्ट्रीय उत्थान और गौरव—कम्युनिस्ट पार्टी के नेतृत्व मे सोवियत सघ ने विज्ञान, अ तरिक्ष और तकनीकी क्षेत्र म आश्चर्यजनक प्रगति की है तथा उसके आर्थिक और सामाजिक जीवन म जो परिवतन आये हैं उन्होने न केवल उसके सदियो के पिछडेपन को दूर कर दिया है बल्कि उसे ससार की महाशक्तियो म अग्रणी स्थान भी प्रदान कर दिया है। वतमान समय मे सोवियत नागरिको को आर्थिक और सामाजिक सुरक्षा, स्वास्थ्य और शिक्षा आदि की जो सुविधायें प्राप्त है वे स्वतन्त्र विश्व अर्थात गैर-साम्यवादी देशो की सरकारो के लिए माग दर्शन का काय करती है। सक्षेप मे, कम्युनिस्ट पार्टी न सोवियत भालू को "सभ्य" बनाया है।

5 राष्ट्रीय एकता—सोवियत सघ का आकार अत्यधिक विस्तृत है। उसम जाति, भाषा धम, सस्कृति की भिन्नताओ वाले अनेक प्रकार के लोग निवास करते है, अत सोवियत समाज मे आन्तरिक सघष और खिंचाव होना स्वाभाविक है। पर तु कम्युनिस्ट पार्टी ने इन विविध जातियो (राष्ट्रीयताओ) को अपने सगठन के अ तगत सगठित किया है तथा उनमे राष्ट्रीय एकता की भावना को उत्पन्न किया है। पार्टी ने राष्ट्रीयताओ की जटिल समस्या को सुलझाया है।

6 पार्टी और शासन मे तादात्म्य—सोवियत राजनीतिक व्यवस्था मे पार्टी और शासन इतने घुले मिले है कि यह भेद करना कठिन है कि कोई नेता या पदाधिकारी किस समय पार्टी के नेता या कायकर्त्ता के रूप म काय करता है और किस समय वह शासन के पदाधिकारी या कमचारी के रूप म काय करता ह पार्टी के जो सदस्य अथवा नेता पार्टी के उच्च पदा पर विद्यमान है अर्थात जो पार्टी के पोलित ब्यूरो सचिवालय, केन्द्रीय समिति आदि सस्थाओ के सदस्य है वे ही शासन के उच्च पदो पर विद्यमान है अर्थात सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत, प्रेसीडियम, मन्त्रिपरिषद आदि के सदस्य है। हफ और फेनसोड ने ठीक कहा है कि "सोवियत सघ म वास्तविक प्रधानमन्त्री पार्टी का महासचिव है, वास्तविक केबिनेट पोलित ब्यूरो है और वास्तविक ससद केन्द्रीय समिति है।" हरमन फाइनर का मत है कि कम्युनिस्ट पार्टी का सविधान ही सोवियत रूस का वास्तविक सविधान है।" शासन के उच्च स्तरो पर ही पार्टी के नेताओ का प्रभुत्व नही बल्कि सघीय राज्यो, क्षेत्रीय प्रादेशिक और स्थानीय स्तरो पर भी पार्टी के कमठ कायकर्त्ताओ और नेताओ का प्रभुत्व है। प्रत्यक काय स्थल पर पार्टी का प्राथमिक सगठन है जो पार्टी और शासन दोनो के लिए आखें और कान है। कम्युनिस्ट पार्टी की इन भूमिकाओ के कारण ही 'मूल्या के आवटन मे उसकी प्रधानता है और मानव पर उसका शक्तिशाली प्रभाव है।'

परिषद और सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम को नियन्त्रित करने की स्थिति में होता है। पार्टी के निर्देशक सिद्धान्त सामूहिक नेतृत्व और पार्टी तथा शासन के सर्वोच्च पदों को पृथक रखने की बात करते हैं परन्तु व्यवहार में पार्टी और शासन के सर्वोच्च पद एक ही नेता (महासचिव) के हाथों में रहे हैं। उदाहरणतः स्तालिन और ख्रुश्चेव अनेक वर्षों तक पार्टी और शासन के सर्वोच्च पदों पर (पार्टी के महासचिव के पद पर और मन्त्रिपरिषद के अध्यक्ष के पद पर) विद्यमान रहे हैं क्योंकि सूचना, सेना और राजनीतिक शक्ति पर महासचिव का नियन्त्रण होता है और क्योंकि उसको हटाने की कोई सुनिश्चित वैधानिक व्यवस्था नहीं है अतः उसका कार्यकाल प्रायः लम्बा रहा है और एक उदाहरण को छोड़कर (ख्रुश्चेव को छोड़कर) प्रायः सभी महासचिव मृत्युपर्यन्त अपने पद पर बने रहे हैं। उदाहरणतः स्तालिन 1924 से 1953 तक और ब्रेझनेव 1964 से 1982 तक अपने पद पर बने रहे। सोवियत संघ में राजनीतिक उत्तराधिकार की व्यवस्था अनिश्चित है। उच्चस्तरों पर नेताओं को नियमित रूप से बदला नहीं जाता बल्कि उन्हें ही बार बार निर्वाचित कर दिया जाता है। किसी नेता की मृत्यु या पदच्युति पर नये नेता का चुनाव किया जाता है जैसाकि नवम्बर 1982 में ब्रेझनेव की मृत्यु के बाद यूरी व्लादिमीरोविच आन्द्रोपोव का और फरवरी 1984 में आन्द्रोपोव की मृत्यु पर कोन्स्तान्तिन चेरनेन्को को सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी के महासचिव के पद के लिए निर्वाचित किया गया।

(iv) केन्द्रीय निरीक्षण (लेखा परीक्षण) आयोग (Central Auditing Commission)—इसका गठन पार्टी कांग्रेस में किया जाता है। सन् 1976 की पच्चीसवीं कांग्रेस ने इसके 85 सदस्यों का निर्वाचन किया था। [illegible] इस बात की निगरानी रखना है कि पार्टी की केन्द्रीय संस्थायें [illegible] अपने काम निबटायें। साथ ही यह सोवियत संघ की [illegible] की केन्द्रीय समिति के कोष तथा उद्यमों की जाँच करता है।

(v) पार्टी नियन्त्रण समिति (Party Control Committee)—इसका निर्वाचन केन्द्रीय समिति द्वारा होता है [illegible] करती है। दो यह प्रकार के कार्य करती है—

(क) यह इस बात की [illegible] पार्टी के सदस्य और उम्मीदवार [illegible] और उन कम्युनिस्टों के [illegible] नियमावली पार्टी अथवा [illegible] करते हैं।

(ख) यह [illegible]

सविधान सोवियत नागरिको को सावजनिक सगठन बनाने का अधिकार देता है, परन्तु वे ऐसे सावजनिक सगठनो म ही शामिल हो सकते है जिन्हे कम्युनिज्म के निर्माण के लक्ष्यो के अनुरूप बनाया गया है ।

9 अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र मे पार्टी की भूमिका—अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र मे सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी ने मुख्यत निम्न प्रकार से भूमिका अदा की है—

(i) विश्व समाजवाद का विकास करना और उसकी स्थितियो को सुदृढ करना अर्थात अन्तर्राष्ट्रीय कम्युनिस्ट आन्दोलन का नेतृत्व एव समथन करना ।

(ii) समाजवादी देशो, विशेषकर पूर्वी यूरोप के देशो की बन्धु पार्टियो के साथ निकट सम्बन्ध बनाये रखना । इन सम्बन्धो को कम्युनिस्ट और मजदूर पार्टियो के अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनो द्वारा सुदृढ करने का प्रयास किया जाता है ।

(iii) समाजवादी बिरादरी पर होने वाले साम्राज्यवादी हमलो को नाकाम करना ।

(iv) एशिया, अफ्रीका और लातीन अमरीका के राष्ट्रीय मुक्ति आन्दोलनो अथवा मोर्चों का समथन करना ।

(v) देतान्त की स्थिति के बाद भी शोषणकर्त्ताओ और एकाधिकारवादियो अर्थात पूँजीवादियो से किसी प्रकार का समझौता न करना, आदि ।

## एक दलीय व्यवस्था और प्रजातन्त्र
## (One Party System and Democracy)

(इस प्रश्न का उत्तर विस्तृत रूप से "सोवियत प्रजातन्त्र" के अध्याय म अर्थात् अध्याय 11 मे दिया गया है। अत इसके अध्ययन के लिए उसी अध्याय का अध्ययन कीजिए । इसके साथ इस अध्याय मे वर्णित कम्युनिस्ट पार्टी की भूमिका का भी अध्ययन कीजिए ।)

### समीक्षा प्रश्न

1 सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी के सगठन का वणन कीजिए ।

2 'सोवियत प्रणाली की एक दलीय व्यवस्था हानिकारक होने के स्थान पर लाभकारी है ।" इस कथन के प्रकाश मे सोवियत राजनीतिक प्रणाली मे कम्युनिस्ट पार्टी की भूमिका का वणन कीजिए ।

3 सोवियत राजनीतिक व्यवस्था म शासन और पार्टी के सम्बन्धो की विवेचना कीजिए ।

4 कम्युनिस्ट पार्टी "सोवियत जीवन के सावजनिक और कभी कभी व्यक्तिगत जीवन के सभी कार्यो का स्फुलिंग प्लग है ।" विवेचना कीजिए ।

हो जाता है वह लीग का सदस्य नही रहता बशर्ते कि वह लीग के सगठनो म नेतृत्व-कारी पदो पर आसीन न हो।

लीग का सगठनात्मक ढाँचा सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी के सगठनात्मक ढाचे की भाति है। पार्टी की भाति लीग के सगठनात्मक ढाचे का आधारभूत सिद्धान्त भी लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण है। लीग के प्राथमिक सगठनो को काय स्थला और क्षत्र के आधार पर सगठित किया गया है, जिन्हें फिर क्षेत्र के आधार पर हलकाई, नगरीय, सगठनो पर एकजुट किया गया है। इसके प्राथमिक सगठन की सर्वोच्च सस्था ग्राम सभा, हलकाई, नगरीय इलाकाई, प्रादेशिक और क्षेत्रीय सगठनो की सर्वोच्च सस्था सम्मेलन और सघ गणराज्यो और अखिल सघीय सगठन की सर्वोच्च सस्था काग्रेस है। ग्राम सभा, सम्मेलन अथवा काग्रेस ब्यूरो अथवा समिति का चुनाव करती है जो उसकी कार्यकारिणी के रूप मे काय करती है और सगठन के चालू काम का सचालन ह करती।

2 पायनियस (The Pioneers)—य 11 से 16 साल के युवको और युवतिया के सगठन है। इन सगठनो की स्थापना पत्येक स्कूल म की गयी है। इनका मूल उद्देश्य युवको और युवतियो को प्रारम्भिक स्तर पर ही कम्युनिज्म की शिक्षा देना है ताकि उनके हृदय और मस्तिष्क मे कम्युनिज्म के प्रति श्रद्धा और आस्था पदा हो सके। पायेनियस जहा लिटिल आक्टाबोरिस्ट (Little Octoborists) के कार्यों की देख रेख करत है वहा उनके सदस्यो को उन्हीं से भरती किया जाता है।

3 लिटिल आक्टोबोरिस्ट (Little Octoborists)—ये अत्यधिक अल्प आयु के बच्चो क सगठन है। इनमे 8 स 11 वष के बच्चो को लिया जाता है। इन्ह भी प्रत्येक स्कूल मे सगठित किया गया है। इनका उद्देश्य भी अत्यधिक छोटी आयु मे बच्चो पर कम्युनिस्ट विचारधारा की छाप जमाना है ताकि ये बडे होकर एक अच्छे कम्युनिस्ट बन सकें।

4 ट्रेड यूनियनें (Trade Unions)—य ऐसे सावजनिक सगठन हैं जो मजदूरा और कमचारियो को सगठित करते है। यूनियन अपने सदस्यो (महनतकशो) के हितों को अभिव्यक्त करती है, उनकी रक्षा करती ह और श्रम विधान क पालन का निरीक्षण करती हैं। उदाहरणत ट्रेडयूनियन की सहमति के बिना प्रशासन मजदूरो अथवा कर्मचारियो को बरखास्त नही कर सकता और न उनकी पदावनति ही कर सकता है। ये समाज के कार्यों के सचालन मे सक्रिय भाग लेती है। ट्रेड यूनियनो का विलय न पार्टी म होता है न राज्य म अर्थात् व गैर पार्टी सगठन बनी रहती है परन्तु फिर भी वे पार्टी और राज्य के कार्यों म सक्रिय भाग लेती है, मजदूरा म मार्क्सवाद — लेनिनवाद का प्रचार करती है उनम पारस्परिक सहयोग और भाईचारे की भावना पैदा करती है। वतमान समय

1 संवैधानिक मान्यता—स्वतन्त्र विश्व में अर्थात ब्रिटेन, अमरीका, स्विटजरलैंड भारत आदि गैर कम्युनिस्ट देशों में राजनीतिक पार्टियों को एच्छिक संगठन समझा जाता है। इसीलिये इन देशों में पार्टियों का विकास संविधानेत्तर होता है। इन देशों में संविधान किसी राजनीतिक पार्टी को मान्यता नहीं देता। दूसरी ओर, कम्युनिस्ट देशों में संविधान कम्युनिस्ट पार्टी को मान्यता देता है तथा उसके 'एक मात्र अस्तित्व को', 'उसकी नेतृत्वकारी और पथ प्रदर्शक शक्ति को, उसके अग्रणी स्वरूप' को और उसकी राजनीतिक बुद्धिमत्ता' को स्वीकार करता है। उदाहरणत सन् 1936 के स्तालिन संविधान की भाँति सोवियत संघ का 1977 का ब्रेझनेव संविधान भी कम्युनिस्ट पार्टी को संवैधानिक मान्यता देता है। अनुच्छेद 6 के अनुसार, 'सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी सोवियत समाज की नेतृत्वकारी और पथ प्रदर्शक शक्ति तथा उसकी राजनीतिक व्यवस्था, सभी राजकीय संगठनों एवं सार्वजनिक संगठनों का नाभिकेन्द्र है। पार्टी का अस्तित्व जनता के लिए है तथा वह जनता की सेवा करती है।" "मार्क्सवाद-लेनिनवाद से लैस कम्युनिस्ट पार्टी समाज के विकास के सामान्य सन्दर्भ (General perspective) तथा सोवियत संघ की गृह और विदेश नीति के मार्ग को निर्धारित करती है, सोवियत जनता के महान रचनात्मक कार्य का निर्देशन करती है और कम्युनिज्म की विजय के लिए उसके संघर्ष को एक नियोजित, क्रमबद्ध तथा सैद्धान्तिक दृष्टि से सम्पुष्ट चरित्र प्रदान करती है।" 'सभी पार्टी संगठन सोवियत संघ के संविधान के ढांचे के भीतर कार्य करते हैं।"

2 समाजवादी व्यवस्था का जनक एवं रक्षक—कम्युनिस्ट पार्टी एक मात्र ऐसी पार्टी है जिसे सोवियत संघ में 1917 में कम्युनिस्ट क्रांति की सफलता का श्रेय प्राप्त है। उसने वहाँ समाजवादी व्यवस्था की स्थापना की, उसका पोषण किया तथा धीरे धीरे कम्युनिज्म की ओर बढ़ाया है। पार्टी के नेतृत्व में सोवियत जनता ने आन्तरिक और बाह्य चुनौतियों का सफलतापूर्वक सामना किया है, जारशाही की निरंकुशता और कुलाक के अत्याचारों से छुटकारा पाया तथा बुर्जुआ अवशेषों को समाप्त किया। वर्तमान समय में पार्टी सोवियत संघ में समाजवादी व्यवस्था की संरक्षक है। जैसाकि ब्रेझनेव ने कहा है कि पार्टी 'संगठित राजनीतिक शासन की एक मात्र संरक्षक बन गयी है।"

3 समाजवादी व्यवस्था का आदर्श, मार्गदर्शक प्रेरक एवं शिक्षक—कम्युनिस्ट पार्टी समाजवादी व्यवस्था की जनक और रक्षक ही नहीं बल्कि उसके लिए वह एक आदर्श, मार्गदर्शक, प्रेरक और शिक्षक भी है। उसने त्याग और श्रम के आदर्शों को प्रस्तुत किया है, उसने कठिनाइयों के समय उत्साह और धैर्य को बनाये रखने का पाठ पढ़ाया है, सोवियत नागरिक को 'कम्युनिस्ट मानव' में ढालने का प्रयास किया है। पार्टी अपने प्रत्येक सदस्य से अपेक्षा करती है कि, जैसा

की ओर लम्बाई 1500 मील है। द्वितीय महायुद्ध से पूर्व जापान का क्षेत्रफल इससे अधिक था क्योंकि युद्ध के बाद जापान के क्षेत्रफल का 40% भाग विजेता राष्ट्रों ने छीन लिया था। इसकी जनसंख्या लगभग 10 करोड़ है। यह अत्यधिक घनी आबादी वाला देश है। क्षेत्र के छिन जाने से इसकी सबसे बड़ी समस्या भूमि की है। जैसाकि यानगा ने कहा है कि जापान की मूल समस्या "अत्यधिक जनसंख्या अत्यल्प भूमि और अत्यल्प प्राकृतिक साधनों की है।"

जापान शीतोष्ण (Temperate) भाग में स्थित है। इसमें अनेक ज्वालामुखी पर्वत (फूजीयामा सबसे बड़ा ज्वालामुखी पर्वत है), झीलें तथा तीव्र गति से बहने वाली नदियां हैं। यह अत्यधिक भूकम्पों का देश है। यह अत्यधिक हरा-भरा देश है। इसे "सुन्दर प्राकृतिक पार्क" की संज्ञा दी जाती है। पर्वतीय देश होने के कारण केवल 16% भूमि ही कृषि योग्य है। प्राकृतिक साधनों में निर्धन होने के कारण जापान को विदेशों से कच्चा माल विशेषकर कोयला, लोहा, तेल, कपास, रबर आदि का आयात करना पड़ता है और निर्मित माल जैसे सूती और ऊनी कपड़ा, रेयान कागज, विद्युत का सामान आदि का निर्यात करना पड़ता है। जापान के लोगों का मुख्य व्यवसाय मछली पालन है।

जापान की भौगोलिक स्थिति ने उसके राजनीतिक स्वरूप को निर्धारित किया है। उसकी राष्ट्रीय सुरक्षा और एकता तथा उसकी सांस्कृतिक अनन्यता को बनाये रखा है, उसकी भौगोलिक स्थिति ने उसकी परम्पराओं और व्यवसायों को निर्धारित किया है। द्वितीय स्थिति के कारण जापान शताब्दियों से विश्व की अन्य सभ्यताओं से अलग रहा है। वह एक अविच्छिन्न राष्ट्र बना रहा है। उसने अपनी पृथक पहचान को बनाये रखा है। सारा जापान एक सावयव की भांति रहा है। द्वीपीय स्थिति के कारण जापान एक नौसैनिक शक्ति के रूप में उभर कर सामने आया है। उसकी पर्वतीय स्थिति ने जहां संचारण की समस्यायें पैदा कीं वहां क्षेत्रवाद की भावनायें भी पैदा कीं। इन्होंने यत्र तत्र स्थानीय नेताओं और उनके प्रति भक्ति भावनाओं को उत्पन्न किया। जापान में ये भावनायें आज भी "नेता के इर्द गिर्द केन्द्रित राजनीति में" देखी जा सकती हैं।

## II धार्मिक-सामाजिक एवं राजनीतिक विचार

किसी भी देश की जनता के सामान्य धार्मिक और सामाजिक विचारों का प्रभाव उसकी राजनीतिक संस्थाओं के विकास और प्रवृत्ति पर पड़े बिना नहीं रहता। जापान भी इसका अपवाद नहीं। वहाँ के धार्मिक और सामाजिक विचार निम्न प्रकार से रहे हैं—

(1) धार्मिक विचार—जापान के निवासी सामान्यतः धार्मिक सहिष्णुता में विश्वास करते हैं, धार्मिक कट्टरता में नहीं। वहां बौद्ध, शिन्टो ईसाई, कन्फ्यूशियस आदि धर्मों के अनुयायी पाये जाते हैं, परन्तु उन्होंने धर्म को राजनीति

7 एकमात्र नीति निर्माता—पार्टी नीति की एक मात्र निर्माता है। नीतियो के प्रारम्भन निर्माण और कार्यान्विति की शक्ति पार्टी के हाथो म केन्द्रित है। निस्सन्देह शासन के विभिन्न अ गो का पार्टी की सस्थाओ म विलय नहीं होता, वे स्वत त्र रूप से बने रहते है और सिद्धा तत नीतियो के निर्माण और कार्यान्विति मे हिस्सा लेते है, पर तु व्यवहार मे पार्टी का पोलितब्यूरो ही नीतिया को निर्धारित करता है और पार्टी सचिवालय ही उ हे लागू करता है तथा उनके बारे मे आज्ञप्तिया जारी करता है। शासन के औपचारिक अ गो का काय उनका केवल अनुसमथन करना तथा उ हे लागू करना है। इस तरह पार्टी केन्द्रीय निर्देशन शक्ति है जो सोवियत शासन और सोवियत जीवन के प्रत्येक क्षेत्र को बेधती है। 'जैसाकि कार्टर ने कहा है कि ' व्यवस्थापन और प्रशासन दोनो मे नियन्त्रण हर समय पार्टी के हाथों मे रहता है। वह ही निर्णय करती है कि क्या होना चाहिए, कब होना चाहिए, किस प्रकार होना चाहिए और किसके द्वारा होना चाहिए।" प्राग और जिक के शब्दो मे, "चाहे पचवर्षीय योजना हो चाहे सयुक्त राष्ट्र सघ की सुरक्षा परिषद् मे वीटो प्रयोग का प्रश्न हो या श्रम अथवा प्रेस से सम्बन्धित नीति सबधी प्रश्न हो सभी विषयो म निर्णय पार्टी ही करती है तथा शासन उस निर्णय को स्वीकार करता है और उस पर आचरण करता है।" सक्षेप म, जैसाकि स्तालिन ने कहा था कि "पार्टी सगठन सब कुछ निर्धारित करता है।"

8 राजनीतिक व्यवस्था पर एकाधिकार—सोवियत राजनीतिक व्यवस्था पर पार्टी का एकाधिकार है। सोवियत सघ मे वह ही एक मात्र राजनीतिक पार्टी है। वह तथा उसकी सहायक सस्थायें ही निर्वाचनो मे उम्मीदवारो को खडा कर सकती हैं। सविधान का अनुच्छेद 100 इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि "सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी ट्रेड यूनियनो, अखिल सघीय लेनिनवादी युवा कम्यूनिस्ट लीग की शाखाओ और उनके सगठन, सहकारी तथा अन्य सार्वजनिक सगठनो, सामूहिक और सैनिक यूनिटो म सैनिको की सभाओ को ही उम्मीदवारो की नामजदगी का अधिकार होगा।" कम्युनिस्ट पार्टी द्वारा नामजद किय गए उम्मीदवार ही सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत तथा अन्य सघीय गणराज्यों की सर्वोच्च सोवियतो तथा अ य सोवियतो के लिए जन प्रतिनिधि के रूप मे निर्वाचित किये जाते है। दूसरी ओर, सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत सिद्धा तत जिन सदस्यो को प्रेसीडियम और मन्त्रिपरिषद् के सदस्यो, सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशो एव महा समाहर्ता के लिए निर्वाचित करती है वे वस्तुत पहले से ही पार्टी द्वारा चुन लिये जाते है, सर्वोच्च सोवियत तो उन पर अपनी स्वीकृति की औपचारिक मोहर लगाती है।

सोवियत सघ मे विपक्ष अनुपस्थित है वहा ब्रिटेन की भाति कोई "निष्ठावान विपक्ष" अथवा "महामहिम का भक्त विपक्ष" नाम जसी कोई चीज नही। निस्सदेह

शासन पर सेना का प्रभाव रहा है, जन प्रदर्शन और लूटमार वहा की राजनीति के आवश्यक अंग रहे है। सन 1931 का मंचूरिया आक्रमण और उसके बाद विकसित हुआ सैन्यवाद, उग्र राष्ट्रवाद और फासीवाद उसकी युद्ध प्रवृत्ति के द्योतक है। नवीन संविधान (1947 के संविधान) के लागू होने के बाद भी जापानी राजनीति हिंसा और राजनीतिक हत्याओं से प्रभावित रही है। जन प्रदर्शन और आतंकवाद उसकी राजनीति के अभिन्न अंग रहे हैं।

### III जापान की शासन प्रणाली के अध्ययन का महत्त्व

जापान की शासन प्रणाली के अध्ययन का महत्त्व मुख्यत निम्न कारणो से है—

1 **लोकतांत्रिक व्यवस्था**—शताब्दियो से जापान के समाज, राजनीति और शासन व्यवस्था का स्वरूप सर्वसत्तावादी रहा है। इस पर भी वहा वर्तमान समय मे लोकतान्त्रिक व्यवस्था सफलतापूर्वक कार्य कर रही है। यह तथ्य जापान की शासन व्यवस्था के अध्ययन को रुचिकर बनाता है कि किस प्रकार एक सर्वसत्तावादी समाज ने एक उदार लोकतांत्रिक व्यवस्था को सफलतापूर्वक कार्यान्वित किया है विशेष कर उस परिस्थिति मे जब एशिया के अन्य नवस्वतन्त्र राष्ट्रो ने लोकतन्त्र के प्रयोग को थोडे समय के बाद ही किसी न किसी रूप के अधिनायकवाद या सर्वसत्तावाद मे बदल दिया।

2 **एशिया मे संसदीय प्रणाली का लम्बा इतिहास**—एशिया मे जापान एक ऐसा देश है जहा संसदीय प्रणाली का एक लम्बा इतिहास रहा है। जहा भारत 19 वी शताब्दी के अंतिम वर्षो मे संसदीय प्रणाली की स्थापना की माग कर रहा था वहा जापान में मेजी संविधान के अन्तर्गत सन् 1890 मे संसद (डाइट) की स्थापना कर दी गयी थी। जापान में सम्राट की पुनर्स्थापना के बाद 1868 मे प्रतिज्ञा पत्र (Charter Oath) के माध्यम से विचार विमर्श करने वाली सभाओ की स्थापना की माग को स्वीकार कर लिया गया था।

3 **मुकुटधारी गणतन्त्र**—एशिया मे जापान एक ऐसा देश है जहा ब्रिटेन की भाति मुकुटधारी गणतन्त्र पाया जाता है अर्थात् जापान ने राजतन्त्र और लोकतन्त्र का अद्वितीय मिश्रण पाया जाता है। नवीन संविधान ने सम्राट की स्थिति को ब्रिटिश सम्राट से भी निर्बल बना दिया है परन्तु सम्राट के प्रति लोगो की भक्ति, निष्ठा और श्रद्धा मे कोई कमी नही आयी। ब्रिटिश समाज की भाँति जापान का समाज भी सम्राट को राष्ट्रीय एकता का प्रतीक मानता है।

4 **विविध शासन व्यवस्थाओं का प्रभाव**—जापान की शासन व्यवस्था पर विश्व की विविध शासन व्यवस्थाओ का प्रभाव पडा यह तथ्य उसकी शासन व्यवस्था के अध्ययन को अनिवार्य बनाता है कि किस प्रकार जापानी समाज ने उन प्रभावो को अपनी राजनीतिक संस्थाओ मे समंजित किया है। उदाहरणार्थ पूर्व

# जापान का संविधान

राष्ट्र की महानता में शासन व्यवस्था का कुछ न कुछ योगदान अवश्य होता है अत उसका अध्ययन महत्त्व ग्रहण कर लेता है। उदाहरणत जापान ने अपनी स्वतन्त्रता को अक्षुण्ण बनाये रखा है। वह पश्चिमी साम्राज्यवाद को चुनौती भी देता रहा है। सन 1905 में रूस को पराजित करके जहां उसने यूरोपीय श्रेष्ठता और अजेयता के मिथ का भांडा फोड़ किया वहां सारे एशिया में राष्ट्रीयता की लहर को फैलाकर एशिया के राष्ट्रों में राष्ट्रीयता का प्रणेता बन गया। दूसरे, द्वितीय महायुद्ध के बाद उसने इतनी तीव्र गति से राष्ट्र का औद्योगीकरण और तकनीकीकरण किया है कि वह विश्व के समृद्धतम राष्ट्रों को चुनौती दे रहा है। यह तथ्य उसकी शासन व्यवस्था के अध्ययन को महत्त्वपूर्ण बनाता है कि प्राकृतिक साधनों से निर्बल होने पर भी उसने किस प्रकार औद्योगिक और तकनीकी क्षेत्रों में द्रुत गति से उन्नति की है। तीसरे जापानी शासन व्यवस्था में परम्परा और आधुनिकता का अद्वितीय मेल पाया जाता है। दोनों एक-दूसरे पर क्रियायें और प्रतिक्रियायें करती हैं परन्तु वे संघर्ष या टकराव की स्थिति पैदा नहीं करतीं। यह ठीक कहा गया है कि "जापान में नवीन विचारों और पुरानी प्रथाओं का तेजी से मेल हो रहा है। वहां राजनीतिक लोकतन्त्र का सामन्ती निष्ठाओं, स्वतन्त्र व्यापार का अत्यधिक बड़े पैमाने के एकाधिकारवादी उद्योगों का और मार्क्सवाद के विभिन्न रूपों का पुराने अच्छे दिनों के साथ स्वेच्छा से मेल हो रहा है।"

7 भारतीयों के लिए विशेष महत्त्व—भारतीयों के लिए जापान की शासन व्यवस्था के अध्ययन के मुख्य कारण निम्न हैं—

(i) भारत और जापान के सम्बन्ध अत्यधिक प्राचीन समय से चले आ रहे हैं। भारतीय सभ्यता का प्रभाव जापान पर निरन्तर पड़ता रहा है। जापान का बौद्ध धर्म भारत से ही प्राप्त हुआ है। अत जापानियों के लिए भारत आज भी एक तीर्थ स्थल है।

(ii) भारत और जापान दोनों एशिया के देश हैं। दोनों के अन्तर्राष्ट्रीय उद्देश्य समान हैं। दोनों विश्व शान्ति में विश्वास करते हैं और शान्तिपूर्ण सहजीवन को बढ़ावा देना चाहते हैं। यदि जापान ने संविधान के अनुच्छेद 9 द्वारा युद्ध के सार्वभौम अधिकार का सर्वदा के लिए परित्याग कर दिया है तो भारत ने भी अनुच्छेद 51 में शान्तिपूर्ण सहजीवन के प्रति वचनबद्धता प्रकट की है। दोनों साम्यवादी चीन की साम्राज्यवादी एवं विस्तारवादी नीतियों से चिन्तित हैं तथा उसे सीमित रखना चाहते हैं।

(iii) भारत और जापान की आर्थिक समस्यायें प्राय एक जैसी रही हैं। भारत के लिए यह जान लेना शिक्षाप्रद है कि जापान ने औद्योगिक और तकनीकी विकास द्वारा किस प्रकार उन समस्याओं का समाधान किया है।

(iv) यद्यपि जापान में मुकुटधारी गणतन्त्र है और भारत में लोकतान्त्रिक

# 1

# ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

## (The Historical Background)

### I भौगोलिक स्थिति

जापान शब्द चीनी भाषा के दो शब्दों— जिह और पन (Jih and Pen) से निकला है जिनका अर्थ है "सूर्य का उदय"। इसीलिए जापान को "उदय होते हुए सूर्य" का देश कहा जाता है। यह एशिया के सुदूर पूर्व में स्थित है। यह एशिया की मुख्य भूमि से अलग द्वीपों का समूह है। इसकी स्थिति पश्चिमी यूरोप में ब्रिटिश द्वीपों के समान है। ब्रिटेन की भांति यह चारों ओर से समुद्र से घिरा हुआ है। इसीलिये इसे 'पूर्व का इंग्लैण्ड' भी कहा जाता है।

जापान अनेक द्वीपों का समूह है। इसमें छोटे-बड़े 3000 से अधिक द्वीप हैं। इनमें से केवल 550 द्वीप ही बसे हुए हैं, शेष द्वीप वीरान हैं, इनमें मुख्य द्वीप हैं होकैडो, होन्शू शिकोकू और क्यूशू। होन्शू सबसे बड़ा द्वीप है। जापान के बड़े-बड़े नगर, मुख्य बन्दरगाह, व्यापार, वाणिज्य और सांस्कृतिक केन्द्र इसी द्वीप में स्थित हैं। जापान की राजधानी टोकियो है।

व्यापारी मार्गों की दृष्टि से जापान का अत्यधिक महत्त्व है। यहाँ विश्व के दो प्रमुख सामुद्रिक व्यापार मार्ग मिलते हैं जो उसे यूरोप, दक्षिण एशिया और उत्तरी अमरीका से जोड़ते हैं—एक मार्ग यूरोप से आरम्भ होकर दक्षिण एशिया में सिंगापुर हांगकांग व शंघाई होता हुआ जापान में कोबे और याकोहामा तक जाता है और दूसरा मार्ग उत्तरी अमरीका से आरम्भ होकर पश्चिम की ओर से जापान होता हुआ चीन व फिलिपीन द्वीप समूह तक जाता है। जापान के पश्चिम में ओखोटस्क सागर, जापान सागर एवं पूर्वी सागर तथा दक्षिण पूर्व में प्रशान्त महासागर है।

जापान का क्षेत्रफल 3,70000 वर्ग किलोमीटर है। यह भारत का ... अमरीका का 1/20 भाग और इंगलैण्ड से $1\frac{1}{2}$ गुणा है। इसकी

और उसके वंश के उत्तराधिकारी सम्राट के नाम पर शासन की वास्तविक शक्ति का प्रयोग करते रहे। सम्राट की राजधानी क्योटो और शोगुन की राजधानी कामाकुरा स्थान पर थी।

**तोकूगावा काल**— सन् 1600 में तोकूगावा ने समस्त सरदारों की शक्तियों को पराजित करके सम्राट पर अपना प्रभाव जमा लिया। अब सम्राट ने तोकूगावा को शोगुन की उपाधि प्रदान कर दी। उसके बाद उसके वंश के उत्तराधिकारी शासन की वास्तविक शक्ति का प्रयोग करते रहे। सन् 1600 से 1867 तक इस परिवार की राजनीतिक सर्वोच्चता को किसी ने चुनौती नहीं दी। इस काल में सामन्तवादी व्यवस्था अपने शिखर पर थी। सामन्तवादी लार्ड अपनी अपनी जागीरों के स्वामी थे। वे उनके प्रमुख प्रशासनिक अधिकारी थे। वे स्वतन्त्र थे, परन्तु तोकूगावा के प्रति उनकी भक्ति निरन्तर बनी रही।

तोकूगावा शासन की प्रमुख विशेषतायें निम्न थीं—

(i) जापान में दो शासक थे। सम्राट और शोगुन। जहां सम्राट शासन का नाममात्र का अधिकारी था वहां शोगुन शासन शक्ति का वास्तविक प्रयोग करता था। केन्द्रीय सरकार की नीति शोगुन द्वारा निर्धारित की जाती थी, सम्राट द्वारा नहीं। सम्राट देव तुल्य होने से प्रजा की असीम भक्ति, श्रद्धा और आदर का पात्र बना रहा।

(ii) प्रशासन के कार्यों में सहायता के लिए शोगुन 4 से 6 परामर्शदाताओं की एक सभा का सहारा लेता था।

(iii) शासन का स्वरूप विकेन्द्रीकृत था। केन्द्रीय सरकार का नियन्त्रण कुछ थोड़े से विषयों अर्थात सिक्कों, परिवहन और विदेशी मामलों तक सीमित था। शेष विषयों अर्थात कानून और न्याय व्यवस्था आदि पर क्षेत्रीय सामन्ती सरदारों का नियन्त्रण था। शोगुन जनता पर प्रत्यक्ष नियन्त्रण नहीं रखता था। वह सामन्ती सरदारों के माध्यम से ही जनता पर अपनी शक्ति का प्रयोग करता था।

(iv) सम्राट के अधीन समस्त भूमि पर शोगुन का नियन्त्रण था। शोगुन सामन्ती सरदारों को भूमि का स्वामित्व प्रदान करता था।

(v) जापान ने विदेशी सम्बन्धों के क्षेत्र में पूर्णतः पृथकतावादी नीति का अनुसरण किया। इस काल में किसी विदेशी ने जापान में प्रवेश नहीं किया और न ही कोई जापानी किसी दूसरे देश में यात्रा के लिए गया।

(vi) नौकरशाही की भर्ती के लिए सार्वजनिक परीक्षा की व्यवस्था को समाप्त कर दिया गया। पदों का वितरण वंश-परम्परा के आधार पर होने लगा और जागीरें वंशों तक सिमट कर रह गयी।

(vii) समाज चार वर्गों में विभक्त था। योद्धा वर्ग समाज के उच्च स्तर

का विषय कभी नही बनाया। वहाँ के राजनीतिक दलो का निर्माण मामा यत धर्म पर आधारित नही किया गया। यह सत्य है कि सन् 1963 मे कोमिटो पार्टी का उदय बौद्ध धम सोकागाक्की की राजनीतिक भुजा के रूप मे हुआ था और वह धार्मिक आधार पर ही समाज का पुनरुद्धार करना चाहती ह परन्तु वहा धर्म का सहारा लेकर या धम को खतरे का जामा पहना कर राजनीतिक उद्देश्यो को प्राप्त करने की कोशिश नही की जाती जैसाकि भारत म प्राय होता है।

(ii) सामाजिक और राजनीतिक विचार—जापानी समाज का छोट स छोटा एव बडे से बडा सगठन व्यक्ति या नेता प्रधान रहा है। यह तथ्य जापानी समाज म सत्तावाद का कारण रहा हे। उदाहरणत जापानी परिवार पित सत्तात्मक, समाज या वग नेता या वश सत्तात्मक और राज्य सम्राट या शाही वश सत्तात्मक रहा है। वहा परिवार के सदस्यो की पिता के प्रति जो भक्ति, निष्ठा और आज्ञापालन की भावना रही है वही सामन्ती नेता, या सम्राट के प्रति रही है। यह तथ्य वहा के सामन्ती वशो विशिष्ट वर्गों, नेताओ, शोगुन या सम्राटो की शक्ति का कारण रहा है। जापानी समाज म सत्ताधारी व्यक्ति को ओयाबून (Oyabun) और उसके अधीन समूह को कोबून (Kobun) कहते है। उनके सम्बन्ध ओयाबून-कोबून सम्बन्धो पर आधारित रह है। जापान मे राज्यवाद (Statism) की जो भावनायें पायी जाती है उनके पीछे यही तत्व विद्यमान रहा है। जापान म व्यक्ति के स्थान पर समाज या राष्ट्र को महत्त्व दिया जाता है। वहाँ के उग्र राष्ट्रवाद के पीछे यही भावना विद्यमान रही है।

जापानी समाज (जनता) सम्राट (राजत त्र) के प्रति अत्यधिक भक्ति और श्रद्धा रखता है उसके लिए वह दवी है, वह सूय का अवतार है। वह पृथ्वी पर ईश्वर का रूप है अत उसके प्रति भक्ति और श्रद्धा रखना प्रत्येक जापानी का धम है। वहा का शिण्टो धम वस्तुत किसी धम का प्रतीक नही बल्कि वह सम्राट और राजवश के पूर्वजो की पूजा है। सम्राट जापानी नतिकता का आधार है उसकी सत्ता निरपेक्षता वाद का प्रतीक नही पितृ सत्ता की प्रतीक है। वह राष्ट्रीय परिवार का पिता है। उसकी इच्छा लोकेच्छा है। जापानी जनता इस बात पर गर्व करती है कि वह 2500 वर्षों से भी अधिक समय से सम्राटो की शक्ति द्वारा शासित होती रही है और वहा का राजतन्त्र विश्व मे सबसे प्राचीन है। मजी (सन 1889 के) संविधान के अनुच्छेद मे कहा गया था कि "जापान का साम्राज्य सम्राटो की पवित द्वारा युगो युगो तक शासित होता रहेगा।"

जापान में युद्ध करने वाले हमेशा समाज की प्रशसा के हमेशा उन्ही के हाथो म रही है। राजनीति म उनका बोलबाला रहा है म सम्राट प्राय सवधानिक अध्यक्ष रहा है और शासक की वास्तविक अर्थात सेना जनरल के हाथो मे रही ह। मजी संविधान के लागू

4 **सुधारो की माग एव मजी सविधान का निर्माण**—सम्राट की पुनःस्थापना के बाद प्रशासनिक एव राजनीतिक सुधारो की माग तीव्र गति से बढने लगी। सन् 1868 1889 के बीच कुछ सुधारो को लागू किया गया। उदाहरणत सन् 1874 मे सीनेट तथा प्रीफेक्चरो के गवनरो की एक सभा का निर्माण किया गया, सन 1879 म निर्वाचित प्रीफेक्चर सभाओ की स्थापना की गयी। परन्तु सुधारवादी इनसे सतुष्ट नही हुये। अत सम्राट मैजी ने 21 अक्टूबर, 1881 को घोषणा की कि नवीन सविधान शीघ्र ही लागू किया जायेगा। सविधान निर्माण के काय को पूरा करन के लिए प्रिन्स इतो को पश्चिमी दशो के सविधानो का अध्ययन करने के लिए विदेश यात्रा पर भेजा गया। दो वष तक पश्चिमी सविधानो का अध्ययन करने के बाद जापान के एक सविधान का निर्माण किया गया। इस सविधान पर प्रीवी काउन्सल ने विचार-विमर्श किया। सम्राट मैजी ने सविधान को स्वीकार कर उसे 11 फरवरी, 1889 को लागू कर दिया।

5 **मैजी सविधान तथा उसके द्वारा स्थापित सस्थायें**—मैजी सविधान एक व्यक्ति —प्रिंस इतो द्वारा निर्मित सविधान था जिसे सम्राट मैजी ने जापानी जनता को एक "दयामय उपहार" (Gracious gift) के रूप मे प्रदान किया था। यह जापानी जनता के निर्वाचित प्रतिनिधियो अथवा किसी सवधानिक सभा या समिति द्वारा निर्मित सविधान नही था। इसे 11 फरवरी 1889, को लागू किया गया और यह 3 मई, 1947 तक काय करता रहा जब जापान के नवीन सविधान को लागू किया गया। मैजी सविधान म कुल 7 अध्याय और 76 अनुच्छेद थे।

**मैजी सविधान का दशन**—मैजी सविधान का दशन राजतन्त्रीय था। वह सम्राट की सम्प्रभुता पर आधारित था जन प्रभुता पर नही। उसमे सम्राट निरकुश शक्तियो का उपयोग करता था। उस परशिया (Prussia) और आस्ट्रिया के सविधानो के अनुरूप निर्मित किया गया था। उसम "साम्राज्य" और "साम्राज्यीय" शब्दो का ही अधिक प्रयोग किया गया था। उस सविधान के अनुच्छेद I मे इस बात की स्पष्ट व्यवस्था की गयी थी कि "जापान का साम्राज्य सम्राटों की एक पक्ति द्वारा युगों युगो तक निरन्तर शासित होता रहेगा।" उसमे नागरिक अधिकारो और कर्त्तव्यो का उल्लेख तो किया गया था परन्तु उन पर प्रतिब धो की मात्रा इतनी अधिक थी कि वे निरथक बन कर रह गय थे। उसमे शक्तियो का कोई पृथक्करण नही था, उसमे अवरोध और सन्तुलन की कोई व्यवस्था नही थी। देश मे कोई उत्तरदायी सरकार नही थी, कोई स्वतन्त्र चुनाव नही थे विचार, अभिव्यक्ति सभा सघ आदि की स्वतन्त्रतायें नही थी, बन्दी प्रत्यक्षीकरण का अभाव था। उदार लोकतन्त्र को लाने तथा सवसत्तावाद को कमजोर करने वाले सभी प्रयासों का पुलिस शक्ति द्वारा कुचल दिया जाता था।

सामन्ती काल में जापान की शासन व्यवस्था पर चीनी शासन व्यवस्था और सभ्यता का प्रभाव था। जापान मे कर्मचारियो की भर्ती के लिए सार्वजनिक परीक्षा की व्यवस्था को चीन से ग्रहण किया गया था। मैंजी संविधान की शासन व्यवस्था पर फ्रांस और परशिया (जर्मनी) की शासन व्यवस्थाओं का प्रभाव था। फ्रास की भाति जापान मे प्रशासनिक कानून और प्रशासनिक न्यायालय विद्यमान थे। जापान के वर्तमान संविधान पर अमरीकी राजविदो का प्रभाव रहा है फिर भी उसमे पश्चिम के उदार और पूर्व (सोवियत सघ के) समाजवादी विचारों का समावेश मिलता है।

(5) विशिष्ट विशेषतायें—जापान के शासन की कुछ निम्न विशिष्ट विशेषतायें उसके अध्ययन को रुचिकर एव महत्वपूर्ण बनाती है—

(i) जापान मे ससदीय प्रणाली होते हुए भी डाइट के गैर सदस्यो को मन्त्रिमण्डल मे शामिल किया जा सकता है। अनुच्छेद 68 केवल इस बात की व्यवस्था करता है कि, "मन्त्रिमण्डल के अधिकाश सदस्य डाइट के सदस्य होगे।" अर्थात यदि जापान का प्रधानमन्त्री चाहे तो डाइट के गैर सदस्य को मन्त्रिमण्डल मे शामिल कर सकता है जैसाकि 1974 म प्रधानमन्त्री मिकि ने उसाही शिनबुन के सम्पादक को अपने मन्त्रिमण्डल मे शामिल किया था। ऐसे मन्त्री के लिए, भारत या ब्रिटेन की भाति 6 महीने मे डाइट का सदस्य बनना आवश्यक नही। दूसरे, जापान मे मन्त्रिमण्डल के निर्णय सर्वसम्मति से लिये जाते है, जबकि भारत या ब्रिटेन म निर्णय बहुमत के आधार पर लिये जाते है।

(ii) ससदीय प्रणाली वाले देशो मे राष्ट्रीय ससद के उच्च सदन का निर्माण प्राय वशानुगत आधार पर अथवा मनोनयन और अप्रत्यक्ष निर्वाचन के आधार पर होता है और निम्न सदन का निर्माण प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा जनता द्वारा होता है। परन्तु जापान मे अमरीका की भाति उच्च सदन (सभासद सदन) निम्न सदन (प्रतिनिधि सदन) की भाति जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित होता है।

(iii) ससदीय प्रणाली वाले देशो मे कार्यपालिका अध्यक्ष (सम्राट अथवा राष्ट्रपति) नाम मात्र का अधिकारी होता है। इस पर भी उसे कुछ विशिष्ट राजनीतिक परिस्थितियो म अपने विवेकाधिकार के अन्तर्गत कार्य करने का अधिकार होता है। ब्रिटिश सम्प्रभु को इस प्रकार के अधिकार है। परन्तु जापान का संविधान "सम्राट को राज्य के मामलो के कुछ औपचारिक कार्यों को छोड़कर शासन सम्बन्धी कोई शक्ति प्रदान नही करता।" (Art 4)

(iv) जापान की न्याय व्यवस्था की विशेषता यह है कि वहा जनता को न्यायाधीशो की नियुक्ति की समीक्षा करने और उन्हें पदच्युत करने का अधिकार है। (Art 79)

6 एशिया का महान राष्ट्र—जापान एशिया का एक छोटा देश है, फिर भी उसकी गणना विश्व के अग्रणी और विकसित राष्ट्रो म की जाती है।

के वष मे नियोजित धन राशि को पारित कर सकता था। डाइट संविधान मे सशो धन हेतु प्रस्ताव प्रस्तुत नही कर सकती थी। यह अधिकार सम्राट का था। यही कारण है कि लगभग 58 वष के काल मे, जब तक मैजी संविधान लागू रहा, संविधान मे कोई संशोधन नही किया गया।

3 प्रीवी काउंसिल—यह वयोवृद्धि राजविदो की एक संस्था थी। इसका निर्माण सन 1888 मे कर दिया गया था। सम्राट इसके सदस्यो को नियुक्त करता था मन्त्रिमण्डल के सदस्य इसके सदस्य होते थे। यह सम्राट को परामश देने वाली सर्वोच्च संस्था थी। यह संविधियो साम्राज्यीय अध्यादेशो, संधियो आदि को स्वीकार करती थी। इसकी शक्तियो के कारण इसे डाइट का तृतीय सदन कहा जाता था।

4 न्यायपालिका—मैजी संविधान के अन्तगत न्यायपालिका शासन की एक स्वतन्त्र शाखा नही थी। यह कायपालिका की एक सुदृढ भुजा थी। यह शासन का ऐसा प्रशासनिक अग थी जो सम्राट के सावभौम कार्यों के रूप म न्यायिक शक्ति का प्रयोग करती थी। न्यायाधीशो की नियुक्ति सम्राट द्वारा की जाती थी। इसका गठन फ्रेंच नमूने पर किया गया था।

B संविधानेत्तर संस्थायें (गैर संवैधानिक संस्थायें)—मैजी संविधान की कार्यान्विति के काल मे कुछ ऐसी संस्थाओ का विकास हो गया था जिनका संविधान मे कोई स्पष्ट उल्लेख नही था परन्तु जो संविधान द्वारा स्थापित संस्थाओ पर अत्यधिक प्रभाव डालने की क्षमता रखती थी। इन्ही संस्थाओ को संविधानेत्तर संस्थाये कहते थे। इनम प्रमुख निम्न थी —

1 मन्त्रिमण्डल—मैजी संविधान मन्त्रिमण्डल के बारे मे शान्त था। फिर भी शासन म इसकी स्थिति प्रभावपूर्ण थी। मैजी संविधान का अनुच्छेद 55 केवल मन्त्रियो की बात करता था, मन्त्रिमण्डल की नही। मन्त्रियो की नियुक्ति सम्राट द्वारा की जाती थी जो उसी के प्रति उत्तरदायी होते थे। मन्त्रिमण्डल के अस्तित्व को 24 दिसम्बर 1889 के साम्राज्यीय आदेश द्वारा औपचारिक रूप से स्वीकार कर लिया गया था।

मन्त्रिमण्डल म युद्ध और नौ सेना मन्त्रालय का विशेष प्रभाव था। परम्परा द्वारा जनरल और एडमिरल ही क्रमश युद्ध और नौ सेना मन्त्रालय के मन्त्री होते थे। इनकी स्थिति इतना महत्त्वपूर्ण होती थी कि व मन्त्रिमण्डल का निर्माण और विघटन करा सकते थे। युद्ध परिषद का निर्माण सेना के उच्च पदाधिकारियों द्वारा होता था। मन्त्रिमण्डल पर सेना के अत्यधिक प्रभाव के कारण ही जापान म आक्रामक सैनिकवाद और उग्र राष्ट्रवाद का विकास हुआ। सन 1931 के मचूरिया आक्रमण के बाद शासन की सारी शक्ति सेना के हाथ म केन्द्रित हो गयी।

2 गेनरो (Genro)—यह अपने आप म जापान की एक विशिष्ट संस्था थी। यह पूर्ण एव संविधानेत्तर संस्था थी। यह प्रमुखत 1867 के रेस्टोरेशन के अग्रणी नेताओ की परामर्शदात्री संस्था थी। संवधानिक संस्थाओ म गतिरोध उत्पन्न

गणतन्त्र है परन्तु दोनों की शासन पद्धति मूलतः लोकतान्त्रिक है और शासन अपनी शक्ति को संविधान और अन्ततः जनता से प्राप्त करता है।

## IV जापान में संवैधानिक विकास

जापान में संवैधानिक विकास के मुख्य चरण निम्न हैं—

**1 प्रारम्भिक इतिहास अथवा पूर्व सामन्ती काल**—जापान के प्रारम्भिक इतिहास के सम्बन्ध में कोई विश्वसनीय दस्तावेज उपलब्ध नहीं है। दन्त कथाओं के आधार पर यह स्वीकार किया जाता है कि ईसा से 600 वर्ष पूर्व सम्राट जिम्मू ने जापान में राजतन्त्र की स्थापना की थी। उस समय से जापान सम्राटों की पंक्ति द्वारा निरन्तर शासित होता रहा है। सम्राट को अर्द्ध ईश्वर समझा जाता रहा है। सम्राट देश का सर्वोच्च शासक, सेनापति और धार्मिक गुरु रहा है। शासन सत्ता पर कभी यामाटो कबीले का, कभी टायका कबीले का और कभी फ्यूजीवारा कबीले का आधिपत्य रहा है। पहली बार सन् 645 में राजकुमार शोटूकू ने 17 धाराओं के एक संविधान को लागू किया था। यह पहला अवसर था जब सरकार के संचालन और पदाधिकारियों की गतिविधियों को निर्धारित करने के लिए एक मूलभूत कानून की व्यवस्था की गयी थी। यह कानून बुद्ध, कन्फ्यूशियस, शिन्टो आदि विचारों पर आधारित नैतिक और राजनीतिक नियमों का संग्रह मात्र था। 8वीं और 21वीं शताब्दी के मध्य के काल में जापान में अनेक प्रकार के प्रशासनिक सुधारों को लागू किया गया। उदाहरणतः एक व्यवस्थित केन्द्रीय सरकार की स्थापना की गयी, विधि सम्बन्धी संहिताओं की विस्तृत व्याख्या की गयी, सेना को सम्राट के अधीन रखा गया और भूमि का राष्ट्रीयकरण किया गया। संक्षेप में, इस काल में एक शक्तिशाली राजतन्त्रीय शासन व्यवस्था की स्थापना की गयी।

**2 शोगुन काल अर्थात सामन्ती एवं तोकूगावा काल**—पूर्व सामन्ती काल के अन्तिम चरण में केन्द्रीय सरकार की सत्ता कमजोर पड़ने लग गयी थी और सामन्ती सरदारों की शक्ति में विस्तार होना शुरू हो गया था। बौद्ध धर्म को अपनाने के कारण सम्राट धार्मिक कार्यों तक सिमटकर रह गया था। गयी भूमि पर सामन्तों ने अपना अधिकार जमाना शुरू कर दिया था। अपनी जागीर और भूमि की रक्षा हेतु उन्होंने अपनी सेनाओं का निर्माण करना भी शुरू कर दिया था। इसके साथ सामन्ती सरदारों के पारस्परिक झगड़े बढ़ने लगे और प्रत्येक ने सम्राट पर अपना प्रभाव जमाना शुरू कर दिया। 12वीं शताब्दी के अन्त में (सन् 1185 में) क्षत्रीय प्रजाति के एक नेता मिनामाटो ने सम्राट पर अपना पूर्ण प्रभाव स्थापित कर लिया और अपने प्रभुत्व के अधीन एक शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार की स्थापना की। मिनामाटो ने सम्राट को पदच्युत नहीं किया बल्कि पर शासन शक्ति का स्वयं प्रयोग करता रहा। सम्राट ने उन्हें शोगुन सेनानी अर्थात जनरल) की उपाधि प्रदान की। इस समय से

के वर्ष मे नियोजित धन राशि को पारित कर सकता था। डाइट संविधान में संशोधन हेतु प्रस्ताव प्रस्तुत नहीं कर सकती थी। यह अधिकार सम्राट का था। यही कारण है कि लगभग 58 वर्ष के काल में, जब तक मैजी संविधान लागू रहा, संविधान में कोई संशोधन नहीं किया गया।

3 प्रीवी कांउसिल—यह वयोवृद्धि राजविदों की एक संस्था थी। इसका निर्माण सन 1888 में कर दिया गया था। सम्राट इसके सदस्यों को नियुक्त करता था मन्त्रिमण्डल के सदस्य इसके सदस्य होते थे। यह सम्राट को परामर्श देने वाली सर्वोच्च संस्था थी। यह संविधियों साम्राज्यीय अध्यादेशों, संधियों आदि को स्वीकार करती थी। इसकी शक्तियों के कारण इसे डाइट का तृतीय सदन कहा जाता था।

4 न्यायपालिका—मैजी संविधान के अन्तर्गत न्यायपालिका शासन की एक स्वतन्त्र शाखा नहीं थी। यह कार्यपालिका की एक सुदृढ़ भुजा थी। यह शासन का ऐसा प्रशासनिक अंग थी जो सम्राट के सार्वभौम कार्यों के रूप में न्यायिक शक्ति का प्रयोग करती थी। न्यायाधीशों की नियुक्ति सम्राट द्वारा की जाती थी। इसका गठन फ्रेन्च नमूने पर किया गया था।

B संविधानेतर संस्थायें (गैर संवैधानिक संस्थायें)—मैजी संविधान की कार्यान्विति के काल में कुछ ऐसी संस्थाओं का विकास हो गया था जिनका संविधान में कोई स्पष्ट उल्लेख नहीं था परन्तु जो संविधान द्वारा स्थापित संस्थाओं पर अत्यधिक प्रभाव डालने की क्षमता रखती थी। इन्हीं संस्थाओं को संविधानेतर संस्थायें कहते थे। इनमें प्रमुख निम्न थी —

1 मन्त्रिमण्डल—मैजी संविधान मन्त्रिमण्डल के बारे में शान्त था। फिर भी शासन में इसकी स्थिति प्रभावपूर्ण थी। मैजी संविधान का अनुच्छेद 55 केवल मन्त्रियों की बात करता था, मन्त्रिमण्डल की नहीं। मन्त्रियों की नियुक्ति सम्राट द्वारा की जाती थी जो उसी के प्रति उत्तरदायी होते थे। मन्त्रिमण्डल के अस्तित्व को 24 दिसम्बर, 1889 के साम्राज्यीय आदेश द्वारा औपचारिक रूप से स्वीकार कर लिया गया था।

मन्त्रिमण्डल में युद्ध और नौ सेना मन्त्रालय का विशेष प्रभाव था। परम्परा द्वारा जनरल और एडमिरल ही क्रमशः युद्ध और नौ सेना मन्त्रालय के मन्त्री होते थे। इनकी स्थिति इतनी महत्त्वपूर्ण होती थी कि ये मन्त्रिमण्डल का निर्माण और विघटन करा सकते थे। युद्ध परिषद का निर्माण सेना के उच्च पदाधिकारियों द्वारा होता था। मन्त्रिमण्डल पर सेना के अत्यधिक प्रभाव के कारण ही जापान में आक्रामक सैनिकवाद और उग्र राष्ट्रवाद का विकास हुआ। सन् 1931 के मंचूरिया आक्रमण के बाद शासन की सारी शक्ति सेना के हाथ में केन्द्रित हो गयी।

2 गेनरो (Genro)—यह अपने आप में जापान की एक विशिष्ट संस्था थी। यह पूर्णतः एक संविधानेतर संस्था थी। यह प्रमुखतः 1867 के रेस्टोरेशन के अग्रणी नेताओं की परामर्शदात्री संस्था थी। संवैधानिक संस्थाओं में गतिरोध उत्पन्न

पर विद्यमान था। शेष वर्ग-किसान, कारीगर, व्यापारी निम्न स्तरो पर विद्यमान थे वर्गीय विशेषाधिकारो का दबदबा था।

(viii) इस काल मे व्यक्तिगत स्वतन्त्रता नाम की कोई चीज नही थी।

3 सम्राट के शासन की पुन स्थापना—उन्नीसवी शताब्दी के उत्तरार्द्ध म जापान के सामाजिक और राजनीतिक ढाँचे मे परिवतन आना शुरू हो गया था। औद्योगिक अर्थव्यवस्था और पश्चिम के सम्पर्क ने जापान की सवसत्तावादी सामन्ती व्यवस्था को चुनौती देना शुरू कर दिया था। इसी समय पश्चिमी जापान के युवा सामुरे, जो तोकूगावा परिवार के शासन के विरोधी थे, युवा सम्राट मुतशिनो के इद-गिद इकट्ठे होना शुरू हो गये। उन्होने सत्ता परिवतन म सम्राट की सहायता की। परिणामस्वरूप तोकूगावा परिवार के अन्तिम शोगुन केकी ने सन 1867 मे सम्राट के पक्ष मे अपना पद त्याग दिया। सम्राट ने मैजी की उपाधि ग्रहण करली और सम्राट पुन जापान का वास्तविक शासक बन गया। यह परिवतन राज्य विप्लव था परन्तु इसे सम्राट के शासन की पुन स्थापना की सज्ञा दी जाती है।

सम्राट के शासन की पुन स्थापना होते ही शोगुन के पद, सामन्तवादी व्यवस्था और जागीरो को समाप्त कर दिया गया। जापान का तीव्र गति से आधुनिकीकरण किया गया। सारे देश को राजनीतिक खण्डो मे विभक्त किया गया और उन्हें केन अथवा प्रीफेक्चर (Ken or Prefecture) की सज्ञा दी गयी। प्रीफेक्चरो पर केन्द्रीय सरकार का पूर्ण नियन्त्रण स्थापित किया गया। केन्द्रीय मन्त्रालयो को पश्चिमी नमूने पर आधारित किया गया। सिविल सेवा एव कानून तथा न्याय व्यवस्था को फ्रेन्च नमूने पर आधारित किया गया। धम के प्रति सहिष्णुता की नीति अपनायी गयी। सामन्ती लार्डों को सन्तुष्ट करने के लिए उन्हें पश्चिमी नमूने पर प्रिन्स, मार्क्विस, काउण्ट, बरन आदि की उपाधियो से विभूषित किया गया।

सम्राट मैजी ने 6 अप्रैल, 1868 को पाच धाराओ मे एक प्रतिज्ञा पत्र (Charter Oath) की घोषणा की। जापान के सवैधानिक विकास म इसका वही महत्व है जो ब्रिटेन मे मैगनाकार्टा का है। इसकी मुख्य बातें निम्न थी—

(i) विचार विमर्श के लिए सभाओ की स्थापना की जायेगी और जनमत के आधार पर निर्णय लिये जायेंगे।
(ii) राज्य के कार्यों का प्रबन्ध सम्पूर्ण राष्ट्र एक होकर करेगा अर्थात राज्य के सभी विभागो म सभी वर्गों के लोगो का स्थान दिया जायेगा।
(iii) कार्य की स्वतन्त्रता दी जायेगी।
(iv) व्यथ के रीति-रिवाजो का समाप्त कर दिया जायेगा।
(v) साम्राज्य की सुदृढता के लिए विश्व के विवेक और ज्ञान का प्रयोग किया जायेगा।

धान है। यह उदार लोकतन्त्र पर आधारित है। यह जन प्रभुता पर आधारित है। इसे शोवा संविधान कहते है ।

**संविधान की प्रस्तावना एवं दर्शन**—प्रस्तावना संविधान का एक हिस्सा नहीं। उसकी कोई बाध्यकारी शक्ति नहीं—फिर भी वह संविधान तथा उसके दर्शन को समझने की कुंजी है, उसमे गुणो को मापने का उचित मानदण्ड है। प्रस्तावना उन सिद्धान्तो और उद्देश्यों को स्पष्ट करती है, जिन्हे संविधान, प्रोत्साहन देना चाहता है, प्रस्तावना उस स्रोत को स्पष्ट करती है जहा से संविधान अपनी शक्ति को प्राप्त करता है। किसी भी संविधान की प्रस्तावना का यही महत्त्व होता है। जापान के संविधान की प्रस्तावना का भी यही महत्त्व है।

जापान के नवीन संविधान की प्रस्तावना निम्न प्रकार से है—

"हम, जापान के लोग, अपनी राष्ट्रीय डाइट के उचित रूप से निर्वाचित प्रतिनिधियो के माध्यम से कार्य करते हुए, निश्चय करते है कि हम लोग अपने लिये तथा भावी पीढियो के लिए, अन्य सभी राष्ट्रो के साथ शांतिपूर्ण सहयोग एवं इस अखिल राष्ट्र की भूमि पर स्वतन्त्रता के वरदानो की सुरक्षा करेंगे और यह दृढ निश्चय करते है कि हम सरकारी कार्यों के माध्यम से फिर कभी भी युद्ध के आतंक को नही देखेंगे तथा यह घोषणा करते है कि सर्वोच्च शक्ति जनता मे निहित है और इस संविधान को दृढतापूर्वक स्थापित करते हैं। सरकार जनता की एक पवित्र धरोहर है जिसके लिए अधिकार जनता से प्राप्त होता है, जिसकी शक्तियों का प्रयोग जनता के प्रतिनिधि करते हैं और जिसके लाभों का उपयोग जनता करती है। यह मनुष्य जाति का विश्व व्यापी सिद्धान्त है जिस पर यह संविधान आधारित है। हम उन सब संविधानो कानूनों अध्यादेशो और आदेशो को अस्वीकार और खण्डित करते है जो इसके विरुद्ध है।

"हम जापान के लोग, सदैव शांति चाहते है और मानव सम्बन्धो को नियन्त्रित करने वाले आदर्शों के प्रति गम्भीर रूप से जागरुक है और विश्व के शांति प्रिय लोगो की न्याय और श्रद्धा मे विश्वास करते हुए हमने अपनी सुरक्षा और अस्तित्व (सत्ता) को बनाये रखने का निश्चय किया है। हम सदा के लिए पृथ्वी पर शांति की स्थापना तथा यहा से दासता, उत्पीडन, दलन एवं असहिष्णुता के निराकरण के लिए सर्वदा प्रयत्नशील रहने वाले अन्तर्राष्ट्रीय समाज मे एक गौरवपूर्ण स्थान रखना चाहते हैं। हम यह स्वीकार करते है कि विश्व के सभी लोगों को अभाव और भय से रहित होकर शांति से जीवित रहने का अधिकार है।

"हमारा यह विश्वास है कि कोई भी राष्ट्र अकेले अपने प्रति उत्तरदायी नहीं है बल्कि राजनीतिक नैतिकता के नियम विश्व-व्यापी है और ऐसे नियमो की अनुपालना उन सभी राष्ट्रो के लिए आवश्यक है जो अपना प्रभुत्व धारण करते है और दूसरे राष्ट्रो के साथ जो अपने सार्वभौम सम्बन्धो को उचित बताते है।

मैजी संविधान के अन्तर्गत स्थापित की गयी संवैधानिक एवं संविधानेत्तर संस्थायें मुख्यतः निम्न थी—

A संवैधानिक संस्थायें—संवैधानिक संस्थायें मुख्यतः निम्न थी—

1 सम्राट—मैजी संविधान के अन्तर्गत टेनो (सम्राट) की स्थिति सर्वोच्च और सर्वाधिकारवादी थी। वह शासन की सारी शक्तियों का उद्गम स्थल था। सारी विधायी कार्यपालिका और न्यायिक शक्ति उसी में केन्द्रित थी। शक्तियों का कोई लोकतांत्रिक पृथक्करण नहीं था। जैसाकि इतो ने कहा है कि "देश के राजनीतिक जीवन के सभी सूत्र उसके नियन्त्रण में उसी प्रकार थे जिस प्रकार शरीर के सभी अंगों पर मस्तिष्क का नियन्त्रण रहता है।"

निस्सन्देह सम्राट की शक्तियाँ निरपेक्ष और असीम थी परन्तु इस पर भी वह उन शक्तियों का प्रयोग अपनी पहल पर नहीं करता था। वह ब्रिटिश राजा से भी अधिक राज्य करता था, शासन नहीं करता था। सामन्तवादी नेता सेना, नौकरशाही, औद्योगिक और एकाधिकारवादी वर्ग (जायबात्सु Zaibatsu) सम्राट के नाम पर वास्तविक शक्तियों का उपयोग करते थे। इस पर भी सम्राट का सामाजिक और नैतिक क्षेत्र में अत्यधिक प्रभाव था। उसकी सत्ता पितृसत्तात्मक थी। उसे सद्गुणी समझा जाता था। वह जापानी नैतिकता का आधार था। उसकी इच्छा लोक इच्छा थी। जनता की उसके प्रति श्रद्धा, भक्ति और आदर अपार था। वह पवित्र और अलंघनीय था। वह पृथ्वी पर ईश्वर का रूप था वह सूर्य का अवतार था। जैसाकि उएहारा ने कहा है कि, "जापानियों के मन में सम्राट जापान की सीमाओं में उसी प्रकार ईश्वर है जिस प्रकार सर्वेश्वरी दार्शनिक के लिए ब्रह्माण्ड में ईश्वर है। प्रत्येक वस्तु उससे ही उत्पन्न होती है। उसमें प्रत्येक वस्तु का वास है।"

2 डाइट (संसद)—यह मैजी संविधान की नवीनता थी। जापान में इसे पहली बार स्थापित किया गया था। यह द्वि सदनात्मक संस्था थी। उच्च सदन को पीयर सदन और निम्न सदन को प्रतिनिधि सदन कहते थे। उच्च सदन वंशानुगत एवं मनोनीत सदन था। इसके सदस्यों में राजवंशीय राजकुमार, प्रिंस, मार्क्विस, काउण्ट, वाइकाउण्ट, बैरन आदि होते थे। निम्न सदन एक निर्वाचित सदन होता था। सन 1925 में 25 वर्ष की आयु प्राप्त प्रत्येक पुरुष को इसके निर्वाचन में मत देने का अधिकार दिया गया था।

मैजी संविधान के अन्तर्गत डाइट राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग नहीं थी। वह एक परामर्शदात्री संस्था मात्र थी। यद्यपि कानूनों पर उसकी सहमति की आवश्यकता होती थी परन्तु अध्यादेशों को जारी करने की सम्राट की शक्ति इतनी अधिक थी कि डाइट की शक्तियाँ प्रदर्शन मात्र बनकर रह गयी थी। अध्यादेशों का प्रभाव डाइट के कानूनों की भांति होता था। बजट पर डाइट की स्वीकृति की आवश्यकता होती थी परन्तु यदि वह उसे अस्वीकार कर देती तो मन्त्रिमण्डल पूर्व

2

# जापान के संविधान की प्रमुख विशेषतायें
## (Salient Features of the Japanese Constitution)

जापान के संविधान की प्रमुख विशेषतायें निम्न है—

1 लिखित संविधान—जापान के प्राचीन (मैजी) संविधान तथा अमरीका, स्विट्जरलैण्ड, सोवियत संघ और भारत के संविधानो की भांति परन्तु ब्रिटिश संविधान के विपरीत जापान का संविधान भी एक लिखित प्रलेख है । संविधान के प्रारूप को मैत्री सत्ता के सर्वोच्च कमाण्डर जनरल मैकार्थर की अध्यक्षता मे एक समिति ने तैयार किया था । प्रारूप पर डाइट म विचार विमर्श हुआ था । परन्तु यह उसके मूल सिद्धान्तो मे कोई परिवर्तन नही कर सकती थी । अत डाइट ने 7 अक्टूबर 1946 को उसे स्वीकार कर लिया । सम्राट ने 3 नवम्बर, 1946 को संविधान की उद्घोषणा कर दी और 3 मई 1947 को नवीन संविधान लागू कर दिया गया । इस तरह जापान का नवीन संविधान विदेशियो द्वारा रचित संविधान है, जिस पर पश्चिमी विचारधारा, विशेषकर ब्रिटिश और अमरीकी संविधानो के दर्शन, का प्रत्यक्ष प्रभाव नजर आता है ।

जापान का संविधान अमरीका और सोवियत संघ के संविधान से कुछ बडा और भारत के संविधान से अत्यधिक छोटा है । जहा अमरीका के संविधान मे 7 अनुच्छेद है, 1977 के सोवियत संविधान म 174 अनुच्छेद है, 1950 के भारतीय संविधान मे 395 अनुच्छेद और 9 अनुसूचिया है वहा जापान के संविधान मे 11 अध्याय और 103 अनुच्छेद है । इसे लगभग 20 पन्ना मे मुद्रित किया गया है । जिसे एक घण्टे म पढा जा सकता है । संविधान की भाषा अत्यधिक सरल है । इसम जटिल कानूनी शब्दावली का प्रयोग बहुत कम है । जापानी संविधान को साधारण नागरिक सरलता से समझ सकता है ।

2 सर्वोच्च संविधान—जिस तरह अमरीका के संविधान का अनुच्छेद VI पराग्राफ 2 संविधान को देश का सर्वोच्च कानून बनाता है उसी तरह जापान के संविधान का अनुच्छेद 98 उस देश का सर्वोच्च कानून बनाता है । जापानी संविधान के अनुच्छेद 98 के अनुसार यह संविधान राष्ट्र का सर्वोच्च कानून होगा और

होने की स्थिति म यह सम्राट को परामर्श देती था। यह सम्राट को प्रधानमन्त्री के चयन, युद्ध और शांति आदि के विषयों मे परामर्श देती थी। इसके निर्णयों को कभी चुनौती नही दी गयी।

3 साम्राज्यीय सम्मेलन—यह भी एक संविधानेत्तर संस्था थी। इसका आयोजन सम्राट करता था। इसके सदस्यो म राजकुमार उच्च सैनिक अधिकारी वयोवृद्ध राजनेता प्रधानमन्त्री, मन्त्री आदि शामिल होते थे। यह सम्मेलन राज्य की नीति से सम्बन्धित महत्त्वपूर्ण विषयो पर निर्णय लेती थी।

4 साम्राज्यीय परिवार परिषद्—मेजी संविधान ने सम्राट के परिवार सम्बन्धी मामलो को राज्य के मामलो से पृथक रखा था। अत सम्राट के परिवार सम्बन्धी मामलो का प्रबन्ध करने हेतु इसका विकास किया गया था। सम्राट के परिवार के पुरुष इसके सदस्य होते थे।

5 जायबात्सू (Zaibatsu)—जापानी भाषा म जायबात्सू शब्द को बडे-बडे उद्योगपतियो एव एकाधिकारवादियो के समूह के लिए प्रयोग किया जाता है। आर्थिक शक्ति के कारण इसका शासन पर अत्यधिक एव निर्णायक प्रभाव था।

## V जापान के नवीन संविधान का निर्माण

द्वितीय महायुद्ध म जापान के आत्म समर्पण के बाद उस पर मित्र राष्ट्रो का नियन्त्रण स्थापित हो गया था। मित्र राष्ट्रो ने जनरल डगलस मैकार्थर को जापान म अपना सर्वोच्च कमाण्डर नियुक्त किया। क्योकि जापान का आत्म समर्पण 26 जुलाई 1945 की पोटसडम घोषणा पर आधारित था, अत मैकार्थर ने जापान के राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक क्षेत्रो मे उदार लोकतन्त्र के विकास को प्रोत्साहन देना शुरू कर दिया। उसने जापान म जन इच्छा पर आधारित उत्तरदायी सरकार की स्थापना के लिए मन्त्रिमण्डल को मेजी-संविधान म परिवर्तनो के सुझाव दिये। इन सुझावो म मैकार्थर ने सम्राट को शक्तियो से वंचित करने, डाइट को शक्तिशाली बनाने, मन्त्रिमण्डल को डाइट के प्रति उत्तरदायी बनाने, न्यायपालिका की स्वतन्त्रता को सुरक्षित करने और नागरिको के अधिकारो का विस्तृत वर्णन करने आदि का सुझाव दिया था। परन्तु जब जापान का मन्त्रिमण्डल आधिपत्य सत्ता द्वारा वांछित परिवर्तनो के सुझावो को प्रस्तुत करने म असफल रहा, तो मैकार्थर ने फरवरी, 1946 म जापान के एक आदर्श संविधान के प्रारूप को तैयार करवा कर मन्त्रिमण्डल के समक्ष प्रस्तुत किया। मन्त्रिमण्डल ने इसे 6 मार्च, 1946 को अपने प्रस्ताव के रूप मे प्रस्तुत किया। जापान के नवीन संविधान के प्रारूप को 20 जून 1946 को डाइट के समक्ष प्रस्तुत किया गया। डाइट ने इस पर विचार विमर्श करके इसे 7 अक्टूबर 1946 को स्वीकार कर लिया सम्राट हीरोहितो ने 3 नवम्बर 1946 को इसकी उद्घोषणा कर दी। नवीन संविधान को 3 मई, 1947 से लागू कर दिया गया। इस तरह जापान का नवीन संविधान विदेशियो द्वारा निर्मित संवि

स्पष्ट अभिव्यक्ति होती है। अनुच्छेद 1 की शब्दावली भी इस सम्बन्ध में सुस्पष्ट है "सम्राट राज्य और जनता की एकता का प्रतीक है। वह अपनी स्थिति को जनता की इच्छा से, जिसमें सम्प्रभुता निवास करती है, प्राप्त करता है।"

संक्षेप में, जापान के नवीन संविधान के अन्तर्गत सम्प्रभुता जनता में निवास करती है। सम्राट, सरकार तथा उसके अन्य पदाधिकारी जनता से अपनी शक्ति और स्थिति को प्राप्त करते हैं।

5 संवैधानिक राजतन्त्र—नवीन संविधान राजतन्त्र की संस्था और सम्राट के पद को बनाये रखता है परन्तु उसने उसके स्वरूप को पूर्णतः बदल दिया है। जहां प्राचीन संविधान के अन्तर्गत सम्राट सरकार की सारी शक्तियों का स्रोत था, वह देवतुल्य, वन्दनीय, पवित्र और अनुल्लंघनीय था, वहां नवीन संविधान के अन्तर्गत वह एक संवैधानिक अध्यक्ष है। वह संविधान में वर्णित औपचारिक कार्यों को जनता के लिए और केबिनेट के परामर्श और स्वीकृति से करता है। वह ब्रिटिश सम्प्रभु की भांति राज्य करता है शासन नहीं करता। उसकी स्थिति ब्रिटिश सम्प्रभु से भी निर्बल है। जहां ब्रिटिश संसदात्मक प्रणाली अभिसमय पर आधारित होने से सम्प्रभु को कुछ स्थितियों में विवेकाधिकार के प्रयोग के अवसर प्रदान करती है वहां जापानी संसदात्मक प्रणाली संवैधानिक कानून का अंग होने से सम्राट को विवेकाधिकार के प्रयोग का कोई अवसर प्रदान नहीं करती। अनुच्छेद 4 इस सम्बन्ध में सुस्पष्ट है कि "सम्राट को सरकार से सम्बन्धित शक्तियां प्राप्त नहीं होंगी।" प्रधानमन्त्री की नियुक्ति में भी सम्राट विवेकाधिकार का प्रयोग नहीं कर सकता क्योंकि अनुच्छेद 6 के अनुसार वह "डाइट द्वारा मनोनीत व्यक्ति को ही प्रधानमन्त्री नियुक्त कर सकता है।" जापानी सम्राट ब्रिटिश सम्प्रभु की भांति प्रधानमन्त्री के प्रतिनिधि सभा को भंग करने के प्रस्ताव को अस्वीकार नहीं कर सकता क्योंकि जापानी सम्राट, अनुच्छेद 7 के अनुसार "केबिनेट के परामर्श और स्वीकृति से ही प्रतिनिधि सदन को भंग कर सकता है।"

6 संसदीय लोकतन्त्र—संविधान पर अमरीका के संविधान का प्रभाव होते हुए भी जापान में ब्रिटेन की भांति, संसदीय लोकतन्त्र की स्थापना की गयी है। अमरीका की भांति अध्यक्षात्मक लोकतन्त्र की स्थापना नहीं की गयी। ब्रिटेन में संसदीय लोकतन्त्र अभिसमयों और प्रथाओं पर आधारित है जबकि जापान में वह संवैधानिक कानून का एक अंग है। अनुच्छेद 66 के अनुसार, "कार्यपालक शक्ति के प्रयोग के रूप में केबिनेट डाइट के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होगी।"

अनुच्छेद 69 के अनुसार, "यदि प्रतिनिधि सदन किसी अविश्वास के प्रस्ताव को पारित कर देता है अथवा किसी विश्वास के प्रस्ताव को अस्वीकार कर

होने की स्थिति मे यह सम्राट को परामर्श देती था । यह सम्राट को प्रधानमन्त्री के चयन, युद्ध और शान्ति आदि के विषयों मे परामर्श देती थी । इसके निर्णयों को कभी चुनौती नही दी गयी ।

3 साम्राज्यीय सम्मेलन—यह भी एक सविधानेत्तर सस्था थी । इसका आयोजन सम्राट करता था । इसके सदस्यो मे राजकुमार उच्च सैनिक अधिकारी, वयोवृद्ध राजनेता प्रधानमन्त्री, मन्त्री आदि शामिल होते थे । यह सम्मेलन राज्य की नीति से सम्बन्धित महत्त्वपूर्ण विषयो पर निर्णय लेती थी ।

4 साम्राज्यीय परिवार परिषद्— मैजी सविधान ने सम्राट के परिवार सम्बन्धी मामलो को राज्य के मामलो से पृथक रखा था । अत सम्राट के परिवार सम्बन्धी मामलो का प्रबन्ध करने हेतु इसका विकास किया गया था । सम्राट के परिवार के पुरुष इसके सदस्य होते थे ।

5 जायबात्सू (Zaibatsu)—जापानी भाषा म जायबात्सू शब्द को बडे बडे उद्योगपतियो एव एकाधिकारवादियो के समूह के लिए प्रयोग किया जाता है । आर्थिक शक्ति के कारण इसका शासन पर अत्यधिक एव निर्णायक प्रभाव था ।

## V जापान के नवीन सविधान का निर्माण

द्वितीय महायुद्ध म जापान के आत्म समर्पण के बाद उस पर मित्र राष्ट्रो का नियन्त्रण स्थापित हो गया था । मित्र राष्ट्रो ने जनरल डगलस मैकार्थर को जापान मे अपना सर्वोच्च कमाण्डर नियुक्त किया । क्योकि जापान का आत्म समर्पण 26 जुलाई 1945 की पोटसडम घोषणा पर आधारित था, अत मैकार्थर ने जापान के राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक क्षेत्रो मे उदार लोकतन्त्र के विकास को प्रोत्साहन देना शुरू कर दिया । उसने जापान म जन इच्छा पर आधारित उत्तरदायी सरकार की स्थापना के लिए मन्त्रिमण्डल का मैजी सविधान म परिवर्तनो के सुझाव दिये । इन सुझावो म मैकार्थर न सम्राट की शक्तियो स वचित करने, डाइट को शक्तिशाली बनाने, मन्त्रिमण्डल को डाइट के प्रति उत्तरदायी बनाने, न्यायपालिका की स्वतन्त्रता को सुरक्षित करने और नागरिको के अधिकारो का विस्तृत वर्णन करने आदि का सुझाव दिया था । परन्तु जब जापान का मन्त्रिमण्डल आधिपत्य सत्ता द्वारा वाछित परिवर्तनो के सुझावो को प्रस्तुत करने म असफल रहे, तो मैकार्थर ने फरवरी, 1946 म जापान के एक आदर्श सविधान के प्रारूप को तैयार करवा कर मन्त्रिमण्डल के समक्ष प्रस्तुत किया । मन्त्रिमण्डल ने इसे 6 मार्च, 1946 को अपने प्रस्तावो के रूप मे प्रस्तुत किया । जापान के नवीन सविधान के प्रारूप को 20 जून 1946 को डाइट के समक्ष प्रस्तुत किया गया । डाइट ने इस पर विचार विमर्श करके इसे 7 अक्टूबर 1946 को स्वीकार कर लिया सम्राट हीरोहितो ने 3 नवम्बर 1946 को इसकी उद्घोषणा कर दी । नवीन सविधान को 3 मई, 1947 से लागू कर दिया गया । इस तरह जापान का नवीन सविधान विजिता द्वारा निर्मित सवि

8 **अधिकार और कर्त्तव्य**—विश्व के अन्य लोकतान्त्रिक संविधानो की भांति जापान का संविधान नागरिको के अधिकारो की व्याख्या करता है। वस्तुत संविधान के अध्याय तीन मे वर्णित अधिकार जापान के नागरिकों के लिए एक अधिकार पत्र हैं। जापान मे नागरिको के अधिकार पत्र की विशेषता यह है कि वह नागरिको को अनेक अधिकार प्रदान करता है। जापान के संविधान के अध्याय 3 के 31 अनुच्छेद (अनुच्छेद 10 से अनुच्छेद 40 तक) नागरिक अधिकारो से सम्बन्धित है। इस तरह जापान का संविधान नागरिको को विशाल अधिकार प्रदान करता है। जापानी नागरिक इन अधिकारो का उपयोग करते है। जीवन, स्वतन्त्रता और सुख के प्रयत्नो का अधिकार राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक सम्बन्धो मे जाति, धर्म लिंग सामाजिक स्तर अथवा कुटुम्ब उद्भव के आधार पर भेदभाव का अभाव, विचार और अन्त करण की स्वतन्त्रता, धर्म की स्वतन्त्रता, सभा, समुदाय, भाषण, प्रेस और अभिव्यक्ति के अन्य साधनो की स्वतन्त्रता, निवास और व्यवसाय की स्वतन्त्रता, सार्वजनिक पदाधिकारियो को चुनने और अपदस्थ करने की स्वतन्त्रता, स्त्री पुरुष के लिए वयस्क मताधिकार, कानून के समक्ष समानता आदि। दूसरे जहा भारतीय संविधान उन्ही अनुच्छेदो मे अधिकारो की सीमाओ और प्रतिबन्धो की व्यवस्था करता है जिनमे उनका उल्लेख किया गया है वहा जापान का संविधान अनुच्छेद 11 मे अधिकारो को "शाश्वत और अनुल्लघनीय (Eternal and inviolate) बनाता है। यह अनुच्छेद इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि "मूल मानवीय अधिकारो के उपयोग से लोगो को रोका नही जायेगा।" तीसरे, भारतीय और अमरीकी संविधान नागरिक अधिकारो को न्याय-लय का सरक्षण प्रदान करते है, परन्तु जापान का संविधान अधिकारो को न्याया-लय का सरक्षण प्रदान नही करता। न्यायालय के सरक्षण के बारे मे संविधान शान्त है। संविधान की कोई धारा न्यायालय को नागरिक अधिकारो का अभि-रक्षक नही बनाती। इस पर भी, जापानी सर्वोच्च न्यायालय ने अनुच्छेद 81 के अन्तर्गत प्राप्त न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के आधार पर नागरिक अधिकारो को सरक्षण देना शुरू कर दिया है और अधिकारों की रक्षा हेतु लेख (Writs) भी जारी किये है। चौथे, जापान का संविधान साम्यवादी देशो के संविधानों, विशेषकर सोवियत सघ और चीन के संविधानो के भी निकट है। जापान का संविधान सोवियत सघ के संविधान की भांति नागरिको के दो कर्त्तव्यो कार्य करना और करो की अदायगी का उल्लेख करता है। सक्षेप म, जापान के संविधान मे मूल मानवीय अधिकारो, मानवीय दर्शन और समाजवादी विचारधारा का अद्वितीय मिश्रण किया गया है।

9 **युद्ध का परित्याग**—जापान का संविधान राज्य के युद्धकारिता के अधिकार को स्वीकार नही करता। वह युद्ध का सदा के लिए परित्याग करता

"हम, जापान के लोग, इन उच्च आदर्शों एवं उद्देश्यों को अपने सभी साधनों से पूरा करने के लिए अपने राष्ट्रीय सम्मान की शपथ लेते हैं।"

जापान के नवीन संविधान की उपर्युक्त प्रस्तावना से स्पष्ट है कि जापान में सम्प्रभुता जनता में निवास करती है, सम्राट में नहीं, जबकि मैजी संविधान के अन्तर्गत व्यवस्था थी। सरकार लोगों के प्रति उत्तरदायी है। वह उनकी आवश्यकताओं के प्रति संवेदनशील (Responsive) है, सरकार लोगों की और लोगों के लिए है। संविधान की प्रस्तावना लोगों के इस संकल्प को दोहराती है कि वे युद्ध का परित्याग करते हैं और वे युद्ध की विभीषिका से फिर कभी आतंकित नहीं होना चाहते। जापान के लोग पृथ्वी से भय, अभाव, दासता, दमन और असहिष्णुता को हमेशा के लिए समाप्त करना चाहते हैं। वे "जीओ और जीने दो" के सिद्धान्त में विश्वास करते हैं।

## समीक्षा प्रश्न

1 जापान की शासन प्रणाली के अध्ययन के महत्त्व पर एक निबंध लिखिए।
2 जापान के संवैधानिक विकास का संक्षिप्त वर्णन कीजिए।

---

द्वारा ही पदच्युत किया जा सकता है, न्यायाधीशों के वेतनों को उनके कार्यकाल के दौरान कम नहीं किया जा सकता। सारी न्यायिक शक्ति सर्वोच्च न्यायालय और अन्य निम्न न्यायालयों में निहित है, असाधारण न्यायाधिकरणों की स्थापना नहीं की जा सकती, कार्यपालिका के किसी अंग अथवा अभिकरण को अंतिम न्यायिक शक्ति प्रदान नहीं की जा सकती, आदि।

जापान के सर्वोच्च न्यायालय को अमरीकी और भारतीय सर्वोच्च न्यायालय की भांति न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति प्राप्त है। अनुच्छेद 81 के अनुसार, "सर्वोच्च न्यायालय को किसी कानून, आदेश, विनियम अथवा सरकार के किसी अन्य कार्य की संवैधानिकता को निश्चित करने का अधिकार" प्राप्त है। इस तरह व्यवस्थापिका (डाइट) के कानूनों और कार्यपालिका के आदेशों अथवा नियमों व विनियमों की संवैधानिकता की समीक्षा करके न्यायालय संविधान के संरक्षक और अभिरक्षक के रूप में कार्य करती है। संविधान स्पष्टतः सर्वोच्च न्यायालय को नागरिक अधिकारों का अभिरक्षक नहीं बनाता परन्तु न्यायालय ने न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के अन्तर्गत नागरिक अधिकारों को संरक्षण देना शुरू कर दिया है और अधिकारों की रक्षा हेतु लेख (Writs) भी जारी करने लग गयी है।

जापान के न्यायालय की एक अद्वितीय विशेषता यह है कि जापान की जनता सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति की समीक्षा कर सकती है। अनुच्छेद 79 के अनुसार, "न्यायाधीशों की नियुक्ति के बाद प्रतिनिधि सदन के पहले चुनाव में उनकी नियुक्ति की समीक्षा की जायेगी और इस प्रकार की समीक्षा प्रत्येक 10 वर्ष बाद की जायेगी।" दूसरे शब्दों में, यदि सामान्य निर्वाचन में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति को जनता का अनुसमर्थन प्राप्त नहीं होता तो उन्हें पदच्युत कर दिया जायगा।"

**12 द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका**—जापान में व्यवस्थापिका द्वि-सदनात्मक है अर्थात् डाइट के दो सदन है। निम्न सदन को प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) और उच्च सदन को सभासद् सदन (House of Councillors) कहते हैं। जापान और अन्य देशों के उच्च सदनों की रचना और शक्तियों में अनेक भिन्नतायें है। उदाहरणतः ब्रिटिश लार्ड सभा अधिकांशतः एक वंशानुगत सदन है, भारतीय राज्य सभा की रचना अप्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा होती है, परन्तु जापान के सभासद् सदन की रचना अमरीकी सीनेट की भांति जनता द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा होती है। जहां भारतीय राज्य सभा, अमरीकी सीनेट और रूस की जातियों की सोवियत संघ के एककों का प्रतिनिधित्व करती हैं, वहां जापान का सभासद् सदन प्रतिनिधि सदन की भांति जापानी जनता का प्रतिनिधित्व करता है। शक्तियों की दृष्टि में अमरीकी सीनेट विश्व के उच्च सदनों की तुलना में सबसे

कोई भी कानन, अध्यादेश, राजाज्ञा या शासन का कोई अन्य आदेश अथवा उसका कोई भाग यदि इसकी धाराओं के विपरीत है तो उसकी कोई कानूनी प्रभावकारिता अथवा वैधता नहीं होगी।" जापानी सविधान अनुच्छेद 99 मे 'सम्राट, रीजेन्ट, राज्य के मन्त्रियों, डाइट के सदस्यों, न्यायाधीशों तथा अन्य सभी सार्वजनिक पदाधिकारियों को बाध्य करता है कि वे इसका सम्मान और समर्थन करें।" सविधान की प्रस्तावना मे जापान के लोगों ने "उन सभी सविधानों, कानूनों, अध्यादेशों और राजाज्ञाओं को भी अस्वीकार और रद्द कर दिया है जो इस सविधान के विरुद्ध है।"

3 कठोर सविधान—जापान का सविधान अमरीका के सविधान की भाति कठोर है, ब्रिटेन के सविधान की भाति लचीला नहीं। जापान का सविधान अमरीका के सविधान से भी अधिक कठोर है, क्योंकि वह, स्विस सविधान की भांति, जापानी लोगों को सशोधन प्रक्रिया म साझेदार बनाता है। जापान म सम्राट और डाइट स्वत किसी सवैधानिक सशोधन को पारित कर लागू नहीं कर सकते हैं। जापान म कोई भी सशोधन सम्राट् द्वारा तब तक लागू नहीं किया जा सकता, जब तक उसे डाइट के दोनो सदनो द्वारा दो तिहाई अथवा उससे भी अधिक मतों द्वारा स्वीकार होने के बाद उसे जनता के अनुसमर्थन के लिए प्रस्तुत नहीं किया जाता और उसे विशेष जनमत सग्रह अथवा चुनाव में, जैसाकि डाइट निश्चित करे, कुल मतो के बहुमत के सकारात्मक मत प्राप्त नहीं हो जाते। (Art 96)

4 लोक प्रभुता—जापान का नवीन (1947 का) सविधान सम्राट् की निरकुश प्रभुता पर आधारित नहीं। वह लोक प्रभुता पर आधारित है। नवीन सविधान का दर्शन प्राचीन सविधान से मूल रूप मे भिन्न है। वह साम्राज्यीय प्रभुता को नष्ट करता है और लोक प्रभुता की स्थापना करता है। उसका नामकरण "जापान का सविधान" है, उसकी प्रस्तावना के प्रथम शब्द "हम जापान के निवासी इस बात के प्रतीक है कि सविधान का निर्माण जापान के लोगो द्वारा हुआ है किसी सम्राट द्वारा नहीं हुआ।"

नवीन सविधान मे यद्यपि कोई ऐसा स्वतन्त्र अनुच्छेद नहीं जो लोक प्रभुता के सिद्धान्त का स्पष्टत उल्लेख करता हो परन्तु उसकी प्रस्तावना और अनुच्छेद 1 की शब्दावली से लोक प्रभुता का सिद्धान्त सुस्पष्ट है। प्रस्तावना के इन शब्दो से "हम, जापान के निवासी, राष्ट्रीय डाइट म अपने विधिवत निर्वाचित प्रतिनिधियो के माध्यम से कार्य करते हुए घोषणा करते हैं कि सर्वोच्च शक्ति लोगो मे निवास करती है और दृढ़तापूर्वक इस सविधान की स्थापना करते हैं' तथा 'सरकार जनता की एक पवित्र धरोहर (ट्रस्ट) है जिसके लिए सत्ता जनता से प्राप्त की जाती है, जिसकी शक्तियों का प्रयोग जनता के प्रतिनिधियो द्वारा किया जाता है और जिसके लाभों का उपभोग जनता द्वारा किया जाता है।" लोक प्रभुता की

# 3

# नागरिको के अधिकार और कर्त्तव्य
## (Rights and Duties of the People)

प्रस्तावना—आधुनिक लोकतांत्रिक सविधानों म नागरिको के मूल अधिकारो का उल्लेख प्राय किया जाता है। उदाहरणत भारतीय सविधान के भाग तीन और सोवियत सघ के सविधान (ब्रेझनेव सविधान) के भाग दो के अध्याय 6 और 7 म नागरिक अधिकारो का स्पष्ट उल्लेख किया गया है। जिन सविधानो के मूल प्रारूप मे नागरिको क अधिकारो का उल्लेख नही किया गया था उनम भी बाद में सशोधनो द्वारा उ ह जोडा गया है। उदाहरणत अमरीकी सविधान के प्रथम दस सशोधन नागरिक अधिकारो से ही सम्बन्धित है। ब्रिटेन जसे देश में, जहा सविधान अलिखित है, नागरिको के अधिकारो को रूढियो और ससदीय सविधियो द्वारा सुनिश्चित किया गया है। रूढियो और परम्पराओ के अतिरिक्त 1 215 का मेग्नाकार्टा 1,628 की अधिकार याचिका, 1,679 का बन्दी प्रत्यक्षीकरण अधिनियम, 1689 का अधिकार पत्र आदि सविधिया ब्रिटिश नागरिको क अधिकारो से सम्बन्धित है। लोकतांत्रिक सविधानो की परम्परा को अपनाते हुए जापान का सविधान भी अध्याय III के 31 अनुच्छेदो मे (अनुच्छेद 10 से 40 तक) नागरिक अधिकारो और कर्त्तव्यो का उल्लेख करता है।

नागरिक अधिकारो के उल्लेख द्वारा जापानी सविधान निर्माता निम्न उद्देश्यो को प्राप्त करना चाहत है—

(i) अधिकारो को न्यायालय का सरक्षण प्रदान करना अर्थात उन्हे वाद योग्य बनाना।

(ii) अधिकारो को कार्यपालिका की सनक और व्यवस्थापिका की निर कुशता स बचाना।

(iii) अधिकारो की पवित्रता और अक्षुण्णता की रक्षा करना।

देता है तो केबिनेट सामूहिक रूप से त्यागपत्र दे देगी, यदि दस (10) दिन के अन्दर प्रतिनिधि सदन को विघटित न कर दिया गया हो।" दूसरे शब्दों मे, जापान में ब्रिटेन की भांति कार्यपालिका का स्वरूप दोहरा है। सम्राट नाममात्र की कार्यपालिका है, जबकि केबिनेट वास्तविक कार्यपालिका है। केबिनट और डाइट मे निरन्तर घनिष्ठ सम्बन्ध बना रहता है। केबिनट के सदस्य डाइट के सदस्य होते है। यद्यपि जापान मे ब्रिटेन के विपरीत, डाइट के गैर सदस्य भी केबिनेट के सदस्य हो सकते है। केबिनेट डाइट के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी हैं और उसी के विश्वास पर वह अपने पद पर बनी रहती है।

7 प्रत्यक्ष लोकतन्त्र—अमरीकी और भारतीय संविधानो के विपरीत परन्तु स्विस संविधान की भांति जापान का संविधान संवैधानिक संशोधनो मे जनमत संग्रह जैसी प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की संस्था की व्यवस्था करता है। जापान मे कोई भी संशोधन सम्राट द्वारा तब तक लागू नही किया जा सकता जब तक उसे डाइट के दोनो सदनो द्वारा दो तिहाई अथवा उससे भी अधिक मतो द्वारा स्वीकार होने के बाद उसे जनता के अनुसमर्थन के लिए प्रस्तुत नही किया जाता और उस विशेष जनमत संग्रह अथवा चुनाव मे, जैसाकि डाइट निश्चित करे, कुछ मतो के बहुमत के सकारात्मक मत प्राप्त नही हो जाते।

जापान और स्विस संविधान की व्यवस्थाओ मे अन्तर भी है। जहा स्विस लोग निश्चित संख्या के आधार पर संवैधानिक संशोधनो के लिए आरम्भन की शक्ति रखते है और वे साधारण विधेयको पर भी जनमत संग्रह की माग कर सकते है वहा जापान का संविधान केवल संविधान मे संशोधनो पर जनमत संग्रह की बात करता है, आरम्भन अथवा साधारण विधेयको पर जनमत संग्रह की बात नही करता। जापान का संविधान लोगो के आरम्भन के अधिकार और साधारण विधेयकों पर जनमत संग्रह के अधिकार को स्वीकार नही करता, जैसाकि स्विस संविधान स्वीकार करता है।

जापान के लोगो के पास कुछ ऐसे अद्वितीय अधिकार है जो स्विस तथा अन्य देशो की जनता के पास नही है। उदाहरणार्थ अनुच्छेद 79 के अनुसार जापान की जनता के पास सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशो की नियुक्ति की समीक्षा करने तथा उन्हे पदच्युत करने का अधिकार है।" अनुच्छेद 15 दूसरे, के अनुसार, "जापान की जनता को अपने सार्वजनिक पदाधिकारियो का चयन करने एवं उन्हे पदच्युत करने का अहरणीय अधिकार है।" जापान मे सभी सार्वजनिक पदाधिकारी सारी जनता के सेवक है किसी वर्ग विशेष के नही।' ब्रिटेन मे वर्तमान समय मे भी कानून की दृष्टि से सभी सार्वजनिक पदाधिकारी सम्प्रभु के सेवक हैं और सिद्धान्ततः वह उन्हें पदच्युत कर सकता है।

"संविधान द्वारा जनता को प्रत्याभूत किए गए मूलभूत मानव अधिकार मानव द्वारा युगों से चलाए जा रहे संघर्ष के प्रतिफल हैं, वे चिरस्थायित्व की अनेक यथार्थ कसौटियों पर खरे उतरे हैं, उन्हें वर्तमान एवं भविष्य की पीढ़ियों को इस विश्वास के साथ प्रदान किया गया है कि उन्हें सर्वदा बनाए रखा जायगा।"

4 **संवैधानिक उपचारों का अभाव**—जापान के संविधान की एक भयंकर त्रुटि यह है, कि वह नागरिकों के अधिकारों की रक्षा हेतु किन्हीं संवैधानिक उपचारों की व्यवस्था नहीं करता, जबकि भारतीय संविधान अनुच्छेद 32 में संवैधानिक उपचारों की व्यवस्था करता है। जापानी नागरिकों के अधिकारों का अतिक्रमण होने पर न्यायालय की शरण लेने का कोई स्पष्ट अधिकार प्रदान नहीं किया गया अर्थात् संविधान न्यायालय को बन्दी प्रत्यक्षीकरण, परमादेश, प्रतिषेध, अधिकार पृच्छा, उत्प्रेषण आदि लेखों को जारी करने का स्पष्ट अधिकार प्रदान नहीं करता। यद्यपि जापान की सर्वोच्च न्यायालय अनुच्छेद 81 के अन्तर्गत, अपनी न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के अन्तर्गत, नागरिक अधिकारों को संरक्षण प्रदान कर रहा है परन्तु संवैधानिक उपचारों की स्पष्ट व्यवस्था की अनुपस्थिति के कारण न्यायालय नागरिक अधिकारों को वह संरक्षण प्रदान नहीं कर सकती जो अमरीकी या भारतीय सर्वोच्च न्यायालय प्रदान कर सकती है। यह कहा जा सकता है कि जापान में नागरिक अधिकारों की रक्षा हेतु व्यवस्था पर्याप्त नहीं संविधान नागरिक अधिकारों को शाश्वत और अक्षुण्ण बनाता है और यह आशा करता है कि सरकार उनका कभी अतिक्रमण नहीं करेगी परन्तु यह सब सरकार की सद् इच्छा पर निर्भर करता है।

5 **नागरिकों का उत्तरदायित्व**—जापान का संविधान अधिकारों के सदुपयोग और सुरक्षा के लिए नागरिकों को ही उत्तरदायी बनाता है। अनुच्छेद 12 के अनुसार 'संविधान द्वारा जनता को प्रत्याभूत (गारण्टी) की गयी स्वतन्त्रता और अधिकारों की सुरक्षा जनता के निरन्तर प्रयास द्वारा की जायगी'। वह उन स्वतन्त्रताओं और अधिकारों का दुरुपयोग नहीं करेगी। वह उनका उपयोग सदैव सार्वजनिक कल्याण हेतु करने के लिए उत्तरदायी होगी।"

6 **शाश्वत और अखण्ड**—जापानी अधिकार शाश्वत और अखण्ड हैं। किसी व्यक्ति को उनके उपयोग से वंचित नहीं किया जा सकता। वे जापान के वर्तमान नागरिकों को उसी प्रकार प्रदान किये गये हैं। जिस प्रकार भावी पीढ़ियों को प्रदान किया गया है। जबकि अनुच्छेद 11 में कहा गया है कि नागरिकों को मूल मानवीय अधिकारों के उपयोग से वंचित नहीं किया जायेगा। वे मूल मानवीय अधिकार जिन्हें संविधान द्वारा नागरिकों को प्रत्याभूत किया गया है, देश की वर्तमान और आगामी पीढ़ियों को शाश्वत और अखण्ड अधिकारों के रूप में प्रदान किया

है। वह इस बात की घोषणा करता है कि राज्य के युद्धकारिता के अधिकार को मान्यता नहीं दी जायगी। अनुच्छेद 9 के अनुसार, "जापान के लोगों ने राष्ट्र के सार्वभौम अधिकार के रूप में सदा के लिए युद्ध तथा अन्तर्राष्ट्रीय विवादों के निपटारे के लिए शक्ति के प्रयोग अथवा शक्ति के प्रयोग की धमकी का परित्याग कर दिया है" राज्य के युद्धकारिता अधिकार को मान्यता नहीं दी जायगी।"

जापान के संविधान की यह विशेषता "नाटकीय और अद्वितीय" है। विश्व के किसी अन्य देश के संविधान में युद्ध अथवा शक्ति के प्रयोग की धमकी का स्पष्ट उल्लेख नहीं किया गया। यद्यपि भारतीय संविधान जापान की यह घोषणा जापान के निवासियों के शान्तिवाद की अभिव्यक्ति है और विश्व शांति के लिए यह आवश्यक है परन्तु अणु युग के भय से प्रभावित विश्व में इसकी सार्थकता काल्पनिक और अव्यावहारिक प्रतीत होती है। स्वयं जापान के लिए इसका सदा के लिए अनुसरण करना कठिन है। जापान में सैनिक संगठन की दृढ़ प्रवृत्ति पायी जाती है और वह स्वयं दो अणु सम्पन्न साम्यवादी राष्ट्रों से घिरा हुआ है। केन्जो ने ठीक लिखा है कि "अनुच्छेद 9 एक आडम्बरी राजनीतिक घोषणापत्र है जो शान्तिवाद का ढिंढोरा पीटता है।"

**10 एकात्मक शासन**—ब्रिटेन की भांति जापान में भी एकात्मक शासन प्रणाली है। शासन की सारी शक्ति एक केन्द्रीय सरकार (टोकियो स्थित केन्द्रीय सरकार) में निहित है। डाइट सारे देश के लिए कानून का निर्माण करती है। इस दृष्टि से जापान की शासन प्रणाली संघीय शासन प्रणाली वाले देशों, जैसाकि अमरीका, स्विट्जरलैण्ड और भारत से भिन्न है। जापान का संविधान अध्याय 8 के चार अनुच्छेदों (अनुच्छेद 92 से 95) में प्रशासन के विकेन्द्रीकरण और स्थानीय सार्वजनिक निकायों की बात करता है और वहां स्थानीय सरकारों की स्थापना भी की गयी है परन्तु उनका संघीय प्रणाली वाले देशों की स्थानीय सरकारों की भांति कोई स्वतन्त्र अस्तित्व अथवा अधिकार क्षेत्र नहीं। जापान में स्थानीय सरकारें ब्रिटेन की स्थानीय सरकारों की भांति उन्हीं शक्तियों का उपयोग करती हैं जो केन्द्रीय सरकार कानून द्वारा उन्हें प्रदान करती है। उन्हें शक्तियां केन्द्रीय सरकार के कानून द्वारा प्राप्त होती हैं अत वह उन्हें कम या अधिक भी कर सकती है और उन्हें वापस भी ले सकती है।

**11 न्यायपालिका की स्वतन्त्रता**—मेजी संविधान के अन्तर्गत न्यायपालिका कार्यपालिका का एक अंग मात्र थी। परन्तु जापान के संविधान के अन्तर्गत न्यायपालिका कार्यपालिका से स्वतन्त्र है। संविधान ऐसी व्यवस्थायें भी करता है कि न्यायपालिका की स्वतन्त्रता निरन्तर बनी रहे और न्यायाधीश अपने अन्तःकरण अनुसार कार्य करते रहें। उदाहरणतः न्यायाधीशों की सेवा शर्तें कानून द्वारा निश्चित हैं न्यायाधीशों को कार्यपालिका पदच्युत नहीं कर सकती, उन्हें सार्वजनिक महाभियोग

देना अनिवार्य है। अभियुक्त को परामर्शदाता (वकील) की सहायता लेने का अधिकार है। (Art 34)

(v) सामर्थ्यवान न्यायिक अधिकारी के वारण्ट के बिना किसी निवास, कागजात या सम्पत्ति की जाच पडताल, तलाशी या अभिगृहीत (पकडा) नही किया जा सकता। (Art 35)

(vi) किसी भी प्रकार की पीडा या क्रूर दण्ड निषिद्ध है। (Art 36)

(vii) सभी फौजदारी मुकदमो मे अभियुक्त को किसी निष्पक्ष न्यायालय से शीघ्र और सावजनिक न्याय प्राप्त करने का अधिकार है। (Art 37)

(viii) अभियुक्त या उसका परामर्शदाता (वकील) साक्षियो से जिरह कर सकता है अपने पक्ष के साक्षियो को न्यायालय मे उपस्थित कराने की माग कर सकता है तथा सरकारी खर्चे पर वकील की सहायता प्राप्त कर सकता है।

(ix) किसी व्यक्ति को अपने विरुद्ध साक्षी देने के लिए बाध्य नही किया जा सकता। (Art 38)

(x) किसी व्यक्ति को केवल स्वय की साक्षी के ही प्रमाण पर न तो अपराधी समझा जायेगा और न ही कोई दण्ड दिया जायगा।

(xi) किसी व्यक्ति को दोहरे खतरे या सन्देह (Double Jeopardy) मे नही रखा जा सकता। (Art 39)

(xii) प्रत्येक व्यक्ति क्षतिपूर्ति के लिए मुकदमा दायर कर सकता है।

3 **समानता का अधिकार**—समानता लोकतन्त्र की आधारशिला है। अत लोकतान्त्रिक सविधानो की भाति जापान का सविधान भी सभी व्यक्तियो को कानून के समक्ष समानता का अधिकार प्रदान करता है, किसी प्रकार के विशेषाधिकारो और पीयर या पीयरेज जसी उपाधियो तथा उनके वशानुक्रमण का समाप्त करता है और जाति धम लिंग या अन्य किसी आधार पर व्यक्तियो मे भिन्नताओ की मनाही करता है। सक्षेप मे राज्य के सभी कानून सभी व्यक्तियो पर समान रूप से लागू होते है। (Art 14)

4 **सावजनिक पदाधिकारियो के चयन एव पदच्युति का अधिकार**—सविधान नागरिको के राजनीतिक अधिकारो की स्पष्ट व्यवस्था करता है अर्थात सविधान वयस्क मताधिकार निर्वाचनो की पवित्रता और सावजनिक पदाधिकारियो के चयन और पदच्युति के अधिकारो को सुनिश्चित करता है। अनुच्छेद 15 के अनुसार "जनता का अपने सावजनिक पदाधिकारियो को चुनने एव पदच्युत करने का अहरणीय अधिकार है "सभी सावजनिक पदाधिकारी सारी जनता के सेवक है, किसी वग विशेष के नही" "सावजनिक पदाधिकारियो के निर्वाचन के लिए वयस्क मताधिकार की गारण्टी है," सभी निर्वाचनो मे मतदान को गुप्त रखा जायगा,' किसी

धिक शक्तिशाली उच्च सदन है, ब्रिटिश लाड सभा एक विचार विमर्शात्मक सदन , रूस की जातियो की सोवियत सघ सोवियत के बराबर शक्तियो का उपयोग करती है । परन्तु जापान का सभासद सदन प्रतिनिधि सदन की तुलना म कम उपयोग करता है । इसलिए उसकी भूमिका गौण है ।

## समीक्षा प्रश्न

1 "जापान का मेजी सविधान सम्राट की प्रभुता पर आधारित था, वतमान सविधान जन प्रभुता पर आधारित है।" इस कथन की विवेचना कीजिए।

2 जापान के वतमान सविधान की प्रमुख विशेषताओ का वणन कीजिए।

8 भाषण और अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता—संविधान विचारों की अभिव्यक्ति की अपार और निर्बाध स्वतन्त्रता प्रदान करता है। वह अभिव्यक्ति के विविध साधनों की स्वतन्त्रता की गारण्टी देता है। जापान का संविधान भारत के संविधान की भांति सार्वजनिक व्यवस्था की किन्ही ऐसी परिस्थितियों की कल्पना नहीं करता जिनमें भाषण, सभा, संघ, प्रेस पत्र-व्यवहार या अन्य इसी प्रकार की स्वतन्त्रता पर युक्तियुक्त प्रतिबन्धों या नियन्त्रण की आवश्यकता हो। जहां भारतीय संविधान राज्य की सुरक्षा, दूसरे देशों से मैत्रीपूर्ण सम्बन्ध, सार्वजनिक शिष्टता आदि के नाम पर नागरिकों की भाषण और अभिव्यक्ति के अन्य साधनों पर युक्तियुक्त प्रतिबन्ध लगाने की छूट देता है वहां जापान का संविधान जापानी नागरिकों को यह स्वतन्त्रता निर्बाध और अनियन्त्रित रूप में प्रदान करता है। अनुच्छेद 21 "सभा एवं समुदाय और भाषण, प्रेस तथा अभिव्यक्ति के अन्य प्रकार के साधनों की स्वतन्त्रता की गारण्टी" ही नहीं देता बल्कि यह भी कहता है कि "किसी प्रकार के नियन्त्रण (सेंसर) की व्यवस्था नहीं की जायगी और संचार के साधनों की गोपनीयता की उल्लंघना नहीं की जायेगी।"

9 निवास और व्यवसाय की स्वतन्त्रता—अनुच्छेद 22 "प्रत्येक व्यक्ति को अपने निवास और व्यवसाय के चयन की स्वतन्त्रता प्रदान करता है।" प्रत्येक व्यक्ति देश में कहीं भी भ्रमण कर सकता है, सुविधानुसार कहीं भी निवास स्थान बना सकता है और इच्छानुसार किसी भी व्यवसाय को अपना सकता है। परन्तु, जापान में व्यक्ति की ये स्वतन्त्रतायें, भाषण और अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता की भांति, निर्बाध या अनियन्त्रित नहीं। व्यक्ति की ये स्वतन्त्रतायें सार्वजनिक कल्याण के अधीन हैं। जब कभी इन स्वतन्त्रताओं के उपयोग से सार्वजनिक कल्याण में बाधा प्रस्तुत होती है या बाधा प्रस्तुत होने की सम्भावना होती है तो राज्य उन पर प्रतिबन्ध लगा सकता है।

जापान का संविधान एक अन्य दृष्टि में अत्यधिक उदार है। वह 'सभी व्यक्तियों को विदेश जाने और राष्ट्रीयता बदलने का अक्षुण्ण अधिकार प्रदान करता है।"

10 पारिवारिक अधिकार—संविधान व्यक्ति, परिवार, विवाह, पति-पत्नि के पारस्परिक सम्बन्धों की स्पष्ट व्यवस्था करता है और उन सम्बन्धों को संवैधानिक मान्यता प्रदान करता है। अनुच्छेद 24 के अनुसार "विवाह दोनों लिंगों की पारस्परिक सहमति पर ही आधारित होगा और इसकी सुरक्षा पारस्परिक सहयोग और पति पत्नी के समान अधिकारों को आधार मानते हुये ही की जायगी।" संविधान विधि निर्माताओं को यह स्पष्ट निर्देश देता है कि वे "जोड़ों के चयन, सम्पत्ति के अधिकार उत्तराधिकार, आवासों के चयन, तलाक और विवाह

## जापानी अधिकारो की विशिष्ट विशेषतायें
## (Special features of Japanese Rights)

जापान के सविधान के अध्याय III मे नागरिको को जो अधिकार प्रदान किये गये हैं उनकी कुछ विशिष्ट विशेषताये निम्न है—

1 विस्तृत एव व्यापक—जापानी नागरिकों के अधिकार अत्यधिक स्पष्ट, विस्तृत और व्यापक हैं। ये अमरीकी अधिकारपत्र और भारतीय मूल अधिकारो की सूची से भी विस्तृत और व्यापक है। उदाहरणत सविधान के कुल 103 अनुच्छेदों मे से 31 अनुच्छेदों मे (अनुच्छेद 10 से अनुच्छेद 40 तक) नागरिक अधिकारो और कर्त्तव्यो का उल्लेख किया गया है। जैसाकि मानगा ने कहा है कि सविधान का अध्याय तीन "नवीन राजनीतिक व्यवस्था का मर्म" और "पूर्ण दस्तावेज का सबसे लम्बा और सबसे महत्वपूर्ण भाग है।"

जापानी अधिकारों के विस्तृत और व्यापक होने का मूल कारण सविधान निर्माताओं की वह धारणा है जो आर्थिक स्वतन्त्रता के अभाव मे राजनीतिक और सामाजिक स्वतन्त्रता को अधूरा समझती है। अत जापानी अधिकार पत्र मे केवल उन अधिकारो को ही शामिल नही किया गया जो उदार लोकतान्त्रिक सविधानो के नागरिकों के अधिकार पत्र मे पाये जाते है बल्कि उन अधिकारो को भी शामिल किया गया है जो समाजवादी सविधानो में पाये जाते है उदाहरणत जापानी सविधान नागरिको को स्वतन्त्रता और समानता सम्बन्धी अधिकार के साथ काय और सामाजिक सुरक्षा के अधिकार भी प्रदान करता है।

2 अधिकार और कर्त्तव्य दोनों की सवधानिक स्थिति—उदार लोकतान्त्रिक सविधानो मे नागरिको के अधिकारो की ही व्यवस्था की जाती है। उनमे नागरिको के कर्त्तव्यो का उल्लेख नही किया जाता। इन सविधानो मे कर्त्तव्यो को अधिकारो मे निहित समझा जाता है। जापान का सविधान उदार पश्चिमी लोकतान्त्रिक सविधानो से, विशेषकर अमरीका से, प्रभावित होने के बाद भी सोवियत सघ के समाजवादी सविधान की भांति, नागरिक कर्त्तव्यों का उल्लेख करता है। यद्यपि जापान के सविधान मे नागरिक अधिकारो का ही विस्तृत वर्णन मिलता है और नागरिक कर्त्तव्यो का उल्लेख अत्यधिक कम है, इस पर भी उसमे, सोवियत सघ के सविधान की भांति, नागरिक अधिकारो और कर्त्तव्यो दोनो को एक ही अध्याय के अन्तर्गत रखा गया है। वस्तुत नागरिको के अधिकारो से सम्बन्धित अध्याय का शीर्षक ही, सोवियत सघ के सविधान की भांति "नागरिको के अधिकार और कर्त्तव्य" है।

3 उदार भावनाओं की अभिव्यक्ति—जापान की परम्परा सत्तावादी रही है। इस पर भी सविधान उदार भावनाओ को अभिव्यक्त करता है और उनके भविष्य मे बने रहने की आशा करता है। जैसाकि अनुच्छेद 97 मे कहा गया है कि

जापान में सम्पत्ति का अधिकार निरपेक्ष नहीं। यह राज्य की करारोपण की शक्ति, पुलिस शक्ति और प्रभुताधिकार शक्ति (Eminent Domain) और सार्वजनिक कल्याण के अधीन है। यदि राज्य आवश्यक समझे तो वह उचित मुआवजा देकर किसी निजी सम्पत्ति को प्राप्त कर सकता है। "उचित मुआवजा" न्यायालय की न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के अधीन है अर्थात यदि राज्य किसी निजी सम्पत्ति को प्राप्त करता है और उसके द्वारा दिया गया मुआवजा उचित नहीं होता तो व्यक्ति न्यायालय की शरण ले सकता है और उचित मुआवजे को प्राप्त कर सकता है।

**13 संगठित होने, सौदा करने एवं सामूहिक कार्यवाही करने का अधिकार**— संविधान श्रमिकों को अपने हितों की रक्षा करने के लिए संगठित होने, सौदा करने और सामूहिक रूप से कार्य करने का अधिकार देता है। (Art 28) परन्तु श्रमिकों का यह अधिकार निरपेक्ष नहीं। यह अधिकार सार्वजनिक कल्याण के अधीन है। इसका प्रयोग सार्वजनिक कल्याण के विपरीत नहीं किया जा सकता।

**14 सामाजिक सुरक्षा का अधिकार**—संविधान व्यक्तियों को सामाजिक सुरक्षा का आश्वासन देता है, संविधान राज्य से अपेक्षा करता है कि वह प्रत्येक क्षेत्र में व्यक्तियों के जीवन स्तर को ऊंचा उठाने के लिए हर सम्भव प्रयास करेगा। जैसा कि अनुच्छेद 25 में कहा गया है कि "सभी व्यक्तियों को स्वास्थ्यकर और सभ्य जीवन के न्यूनतम जीवन स्तर पर जीवन-यापन करने का अधिकार होगा। जीवन के सभी क्षेत्रों में राज्य समाज-कल्याण और सुरक्षा एवं स्वास्थ्य की वृद्धि और विस्तार के लिए अपने प्रयत्नों का प्रयास करेगा।"

**15 काम और विश्राम का अधिकार**—भारत जैसे लोकतान्त्रिक संविधानों के विपरीत और सोवियत संघ जैसे समाजवादी संविधानों की भांति जापान का संविधान सभी व्यक्तियों को काम और विश्राम का अधिकार प्रदान करता है। उदाहरणतः संविधान अनुच्छेद 27 में सभी व्यक्तियों को काम का अधिकार ही नहीं देता बल्कि उसे कर्त्तव्य की संज्ञा भी देता है। जापानी व्यक्तियों के लिए काम प्राप्त करना अधिकार ही नहीं बल्कि काम को करना कर्त्तव्य भी है। इस तरह जापान में जनता को रोटी-रोजी की चिन्ता नहीं करनी पड़ती। राज्य ने लोगों को रोजगार दिलाने के लिए अनेक प्रकार के विविध उद्योगों की स्थापना । जापान में बेरोजगारों की समस्या प्रायः शून्य है।

## नागरिकों के विशिष्ट कर्त्तव्य

## (Special Duties of Citizens)

भारत जैसे लोकतान्त्रिक समाजवादी देशों और सोवियत संघ जैसे समाजवादी देशों की भांति जापान का संविधान अध्याय तीन में नागरिक कर्त्तव्यों का

गया है। अनुच्छेद 97 में भी संविधान ने इस विश्वास को दोहराया है कि "मूलभूत मानव अधिकारों को सर्वदा बनाये रखा जायेगा।"

## नागरिकों के विशिष्ट अधिकार
## (Special Rights of Citizens)

संविधान के अध्याय III के 31 अनुच्छेदों में (अनुच्छेद 10 से 40 तक) नागरिकों को निम्न अधिकार प्रदान किए गये हैं—

**1 जीवन और स्वतन्त्रता का अधिकार**—अनुच्छेद 13 के अनुसार "सभी व्यक्तियों से व्यक्तिगत रूप से व्यवहार किया जायगा। कानून और अन्य सरकारी मामलों में व्यक्ति के जीवन, स्वतन्त्रता और सुख की खोज के अधिकारों को सर्वोच्च समझा जायेगा जब तक कि वे सार्वजनिक कल्याण में ही हस्तक्षेप न करने लग जायें।" इस तरह यह अनुच्छेद व्यक्ति को व्यक्तिगत सम्मान अर्थात् व्यक्तिगत बरताव का आश्वासन देता है और उसे जीवन, स्वतन्त्रता और सुख की खोज का उस सीमा तक अधिकार देता है जिस सीमा तक उसके ये अधिकार सार्वजनिक कल्याण में बाधा प्रस्तुत नहीं करते।

**2 जीवन और स्वतन्त्रता के अधिकार को सुरक्षित रखने का अधिकार**—संविधान नागरिकों को जीवन और स्वतन्त्रता का अधिकार ही नहीं देता बल्कि उन्हें सुरक्षित रखने का अधिकार भी देता है। वस्तुतः संविधान के 12 अनुच्छेद (अनुच्छेद 31 से 40 और अनुच्छेद 16 तथा 17) मुख्यतः व्यक्ति के जीवन और स्वतन्त्रता की सुरक्षा से ही सम्बन्धित हैं इन अनुच्छेदों में सभी व्यक्तियों को कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया के अनुसार न्याय प्राप्त करने का अधिकार दिया गया है। जापान में संवैधानिक उपचारों की स्पष्ट व्यवस्था नहीं की गयी फिर भी वहाँ कानून के शासन की स्थापना की गयी है। जापान में भारत की भाँति, निवारक निरोध जैसे कानून की कोई व्यवस्था नहीं।

व्यक्ति के जीवन और स्वतन्त्रता की रक्षा हेतु संविधान मुख्यतः निम्न व्यवस्थायें करता है—

(i) किसी भी व्यक्ति को उसके जीवन या स्वतन्त्रता से वंचित नहीं किया जायगा और न ही कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया के अतिरिक्त उसे किसी अन्य आधार पर कोई दण्ड दिया जा सकता है। (Art 31)

(ii) किसी व्यक्ति को न्यायालय से न्याय पाने के अधिकार से वंचित नहीं किया जा सकता। (Art 32)

(iii) किसी सामर्थ्यवान न्यायिक अधिकारी के वारण्ट के बिना किसी व्यक्ति पर सन्देह नहीं किया जा सकता और न ही उसे बन्दी बनाया जा सकता है और न हवालात में रखा जा सकता है। (Art 33)

(iv) किसी भी व्यक्ति के विरुद्ध लगाये गये आरोपों की उसे तत्काल सूचना

# 4

# सम्राट

## (The Emperor)

सम्राट "राष्ट्रीय विश्वासों, राजनीतिक प्रणाली और सामाजिक संरचना का केन्द्र रहा है।"

—विलियम सी जॉनस्टोन

प्रस्तावना अथवा प्राचीन (मैजी) संविधान के अन्तर्गत सम्राट की स्थिति—सन् 1889 के मैजी संविधान के अन्तर्गत सम्राट की स्थिति सर्वोच्चता की थी। वह स्वयं राज्य था। सम्प्रभुता उसमे निवास करती थी। वह शासन की सारी शक्तियों का स्रोत था। वह कानूनो का उद्गमस्थल था। वह सेना का सर्वोच्च कमाण्डर था। वह युद्ध और शांति की घोषणा कर सकता था। वह संधिया कर सकता था। वह आपात कानूनो का निर्माण कर सकता था और संविधान मे संशोधन हेतु प्रस्तावो को आरम्भ कर सकता था।

मैजी संविधान मे "साम्राज्य" और "साम्राज्यीय" शब्दो का अत्यधिक प्रयोग किया गया था। इन शब्दो का प्रयोग ही सम्राट की सर्वोच्च और सर्वसत्तावादी स्थिति को अभिव्यक्त करने थे। वस्तुत मैजी संविधान सम्राट मैजी द्वारा लोगो को दिया गया एक 'दयापूर्ण तोहफा' (Gracious Gift) था। इस संविधान [का अनुच्छेद 1 इस बात की ही कल्पना करता था कि 'जापान का साम्राज्य सम्राटो की एक पवित्र द्वारा युगों युगो तक निरन्तर शासित होता रहेगा।"

मैजी संविधान के अन्तर्गत सारी विधायी कार्यपालिका और न्यायिक शक्तियां सम्राट मे केन्द्रित थी। इन शक्तियो का कोई लोकतान्त्रिक पृथक्करण नही किया गया था, क्योकि सम्राट स्वयं प्रत्यक्षत इन सारी शक्तियो का प्रयोग नही कर सकता था, अत इन्हे सुचारू रूप से संचालित करने के लिए कुछ पदाधिकारियो की नियुक्ति की जाती थी परन्तु वे निजी उत्तरदायित्व अथवा लागा

मतदान को उसकी पसन्द के चयन लिए व्यक्तिगत या सार्वजनिक रूप से उत्तरदायी नहीं ठहराया जायेगा ।"

5 याचिका प्रस्तुत करने एवं क्षतिपूर्ति प्राप्त करने का अधिकार—लोकतन्त्र में शिकायतों को दूर कराने के लिए याचिका प्रस्तुत करने और उठायी गयी हानि के लिए क्षतिपूर्ति प्राप्त करने के अधिकार को अहरणीय अधिकार समझा जाता है। अन्य लोकतान्त्रिक संविधानों की भांति जापान का संविधान भी सभी व्यक्तियों को इस प्रकार का अधिकार देता है। अनुच्छेद 16 के अनुसार 'प्रत्येक व्यक्ति को हानि के निवारण, सार्वजनिक पदाधिकारियों के हटाने, कानूनों, अध्यादेशों या विनियमों के निर्माण, रद्द या संशोधन कराने या अन्य विषयों के लिए शान्तिपूर्ण याचिका प्रस्तुत करने का अधिकार है।" इस प्रकार की याचिका प्रस्तुत करने के कारण किसी व्यक्ति के साथ किसी प्रकार का भेदभाव नहीं किया जायेगा।" अनुच्छेद 17 के अनुसार "यदि कोई व्यक्ति किसी सार्वजनिक पदाधिकारी के किसी अवैध कार्य से कोई हानि उठाता है तो वह राज्य अथवा लोक सत्ता के विरुद्ध क्षतिपूर्ति के लिए, जैसाकि कानून में इसकी व्यवस्था की गयी हो, मुकदमा दायर कर सकता है।"

6 अनैच्छिक दासता से मुक्ति—अनैच्छिक दासता बेगार और शोषण निरंकुश एवं सर्वसत्तावादी राज्यों के चिह्न है, लोकतान्त्रिक राज्यों के नहीं। यही कारण है कि प्रत्येक लोकतान्त्रिक राज्य में इनकी मनाही की जाती है। अमरीकी और भारतीय संविधानों की भांति जापान का संविधान भी इनकी मनाही करता है। अनुच्छेद 18 के अनुसार 'किसी व्यक्ति को किसी प्रकार की दासता में नहीं रखा जायेगा। अनैच्छिक दासता निषिद्ध है। केवल अपराध के दण्ड के रूप में ही इसे प्रदान किया जा सकता है। अनुच्छेद 27 के अनुसार "बच्चों का शोषण नहीं किया जायेगा।"

7 धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार धार्मिक स्वतन्त्रता का विचार लोकतान्त्रिक सभ्य राज्य के विचार में ही निहित है। भारतीय संविधान की भांति जापान का संविधान भी अनुच्छेद 19 और 20 में धार्मिक स्वतन्त्रता के अधिकार को सुनिश्चित करता है। जहां अनुच्छेद 19 में कहा गया है कि "विचार और मन करण की स्वतन्त्रता का अतिक्रमण नहीं किया जायेगा' वहां अनुच्छेद 20 "सभी को धार्मिक स्वतन्त्रता की गारण्टी देता है। किसी भी धार्मिक संगठन किसी को राज्य की ओर से कोई विशेषाधिकार नहीं दिया जायगा और न ही कोई धर्म प्रकार की राजनीतिक सत्ता का प्रयोग करेगा। किसी व्यक्ति को किसी धार्मिक कार्य समारोह संस्कार या व्यवहार में भाग लेने के लिए बाध्य नहीं किया जायगा और राज्य एवं उसके अंग धार्मिक शिक्षा अथवा अन्य किसी धार्मिक कार्य से दूर रहेंगे।" राज्य किन्हीं धार्मिक क्रियाओं पर सार्वजनिक धन का व्यय नहीं कर सकता। संक्षेप में, संविधान जापान में धर्म निरपेक्ष राज्य की स्थापना करता है।

सर्वोच्च है और वह जापानी सामाजिक और नागरिक नैतिकता का आधार (बुनियाद) है।"

## जापान के संविधान के अन्तर्गत सम्राट की स्थिति, कार्य और अधिकार

## (Position Functions and Rights of Emperor under the Constitutions of Japan)

जापान के संविधान के अन्तर्गत सम्राट की स्थिति, कार्यों और अधिकारों को निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता सकता है—

(1) **दैवी मिथ का अन्त**—संविधान सम्राट की दैवी मिथ को नष्ट करता है। आज सम्राट पृथ्वी पर ईश्वर नहीं। वह दैवी गुणों से युक्त नहीं। वह अपनी महिमा में नहीं रहता। वह अपनी प्रजा से अलग नहीं बल्कि उनमें से एक है। मैजी संविधान के अन्तर्गत साम्राज्यीय संस्था जिन वर्जित कार्यों से ढकी हुई थी नवीन संविधान उन्हें हटा देता है। आज जनता सम्राट को देखकर नेत्रहीन नहीं होती, सम्राट की यात्रा के समय लोग अपनी खिड़कियों पर पर्दे नहीं डालते, चिकित्सक और दर्जी का सम्राट के शरीर को छूने की मनाही नहीं। संविधान के अन्तर्गत साम्राज्यीय संस्था एक मानवीय संस्था है। आज सम्राट अपनी प्रजा में स्वतन्त्र रूप से विचरता है। वह फार्मों, फैक्टरियों, उद्योगों अनुसन्धान केन्द्रों, स्कूलों तथा अन्य सार्वजनिक संस्थाओं के दर्शनार्थ जाता है।

2 **संवैधानिक अध्यक्ष**—संविधान सम्राट की भूमिका को निश्चित करता है। वह उसे संसदीय लोकतन्त्र का संवैधानिक अध्यक्ष बनाता है। वह ब्रिटेन के सम्प्रभु की भांति राज्य करता है शासन नहीं करता। वह राष्ट्र की एकता का प्रतीक है शासन की शक्तियों का उपभोक्ता नहीं। संविधान के अनुच्छेद 1 और 4 सम्राट की स्थिति को पूर्णतः स्पष्ट कर देते हैं। अनुच्छेद 1 के अनुसार 'सम्राट राज्य और जनता की एकता का प्रतीक है। वह अपनी स्थिति को जनता की इच्छा से, जिसमें सम्प्रभुता निवास करती है, प्राप्त करता है।" इस अनुच्छेद से स्पष्ट है कि सम्प्रभुता जनता में निवास करती है सम्राट में नहीं। सम्राट अपनी स्थिति को जनता की सार्वभौम इच्छा से प्राप्त करता है, दैवी वंश से नहीं। अनुच्छेद 4 सम्राट को शासन सम्बन्धी कोई शक्तियां प्रदान नहीं करता। यह अनुच्छेद राज्य के मामलों में स्पष्ट भेद करता है और सम्राट को केवल राज्य के मामलों के साथ जोड़ता है, शासन के मामलों से नहीं। इस अनुच्छेद को आधार मानकर और सम्राट की प्रतीकात्मक स्थिति तथा लोक प्रभुता के तत्त्वों का ध्यान में रखकर कुछ लेखकों ने विचार व्यक्त किया है कि जापान एक संवैधानिक राजतन्त्र के स्थान पर एक गण राज्य है। परन्तु जैसाकि विगले और टर्नर ने कहा है कि 'अनुच्छेद 4 बड़े अनोखे भाव से कहता है कि 'सम्राट

एवं परिवार सम्बन्धी अन्य विषयों पर कानूनों का निर्माण करते समय व्यक्ति के व्यक्तिगत सम्मान और लिंगों की अनिवार्य समानता का ध्यान रखेंगे।"

अनुच्छेद 24 का उद्देश्य व्यक्ति के सम्मान और प्रतिष्ठा की रक्षा करना है तथा उसे माता-पिता के नियन्त्रण से मुक्त करना है।" इस तरह यह अनुच्छेद जापान में उदारवादी भावनाओं के विकास और परिवार पर सामन्तवादी प्रभाव को समाप्त करने में सहायक है। जैसा कि विक्ले और टनर ने कहा है कि "अनुच्छेद 24 को नये अधिकार पत्र के हृदय की संज्ञा दी जा सकती है, क्योंकि यह ऐसे सिद्धान्त की स्थापना करता है जो सामन्तवादी नमूने की उस पारिवारिक व्यवस्था की विरोधी है जो जापान के कानून और रूढ़ियों में गहरी पैठी हुई थी।"

**11 शिक्षा का अधिकार**—जापान का संविधान सभी व्यक्तियों को शिक्षा प्राप्त करने का अधिकार ही नहीं देता बल्कि सामान्य शिक्षा को अनिवार्य और निःशुल्क भी बनाता है। अनुच्छेद 26 के अनुसार "सभी व्यक्तियों को अपनी योग्यतानुसार, जैसाकि कानून द्वारा व्यवस्था की गयी हो, समान शिक्षा प्राप्त करने का अधिकार है। सभी लोगों के लिए, जैसाकि कानून द्वारा व्यवस्था की गयी हो अपने लड़के-लड़कियों के लिए, जो उनके संरक्षण में रहते हैं, सामान्य शिक्षा दिलाना अनिवार्य होगा। इस प्रकार की अनिवार्य शिक्षा निःशुल्क होगी।" अनुच्छेद 23 "शैक्षिक स्वतन्त्रता की गारण्टी देता है।"

जापान की शिक्षा अनिवार्य और निःशुल्क होते हुए भी रूस जैसे समाजवादी संविधानों की भाँति सिद्धान्तवादी या मताग्रही नहीं, यह उदारवादी और लोकतन्त्रवादी है। जापान में 6 वर्ष से 15 वर्ष की आयु वाले बच्चों के लिए शिक्षा अनिवार्य और निःशुल्क है। जापान में निरक्षरता का प्राय उन्मूलन हो गया है।

**12 सम्पत्ति का अधिकार**—जापान का संविधान व्यक्ति को सार्वजनिक कल्याण के अनुरूप, कानून की परिभाषा के अन्तर्गत, सम्पत्ति का अधिकार प्रदान करता है। अनुच्छेद 29 के अनुसार "सम्पत्ति रखने या रक्षा के अधिकार का अतिक्रमण नहीं किया जा सकता। सम्पत्ति के अधिकार को, सार्वजनिक कल्याण के अनुरूप, कानून द्वारा परिभाषित किया जायगा। निजी सम्पत्ति का उचित मुआवजा देकर सार्वजनिक उपयोग के लिए प्राप्त किया [illegible]

अनुच्छेद 29 की व्यवस्था से स्पष्ट है कि जापान [illegible] व्यक्तियों को सम्पत्ति [illegible] सभी [illegible] सम्पत्ति [illegible] और [illegible] सकता है। [illegible] है, [illegible] है, [illegible] है, यदि।

हीं प्रधानमन्त्री नियुक्त कर सकता है ।" प्रधानमन्त्री की नियुक्ति मे जापान के सम्राट की अपनी कोई पसन्द नही ।

(ii) मुख्य न्यायाधीश की नियुक्ति—सम्राट सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश को नियुक्त करता है। परन्तु इस अधिकार के प्रयोग मे भी उसकी अपनी कोई स्वतन्त्र पसन्द नहीं। वह उसी व्यक्ति को सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश के पद पर नियुक्त कर सकता है। जिसे केबिनेट ने मनोनीत किया है। मुख्य न्यायाधीश के चयन करने की शक्ति केबिनेट की है, सम्राट उसको नियुक्त करने की केवल औपचारिकता निभाता है।

**B प्रमाणित करने के अधिकार**—इसके अन्तर्गत सम्राट निम्न अधिकारो का प्रयोग करता है—

(i) राज्य के मन्त्रियो और अन्य पदाधिकारियो की नियुक्ति और पदच्युति को, जैसाकि विधि द्वारा निर्धारित किया गया हो, प्रमाणित करना।

(ii) राजदूतो और मन्त्रियो की सारी शक्तियां और परिचय पत्रो को प्रमाणित करना।

(iii) अनुसमर्थन प्रपत्रो और अन्य कूटनीतिक दस्तावेजो को प्रमाणित करना।

(iv) सामान्य और विशेष क्षमादान को प्रमाणित करना।

**C विधायी अधिकार**—इसके अन्तर्गत सम्राट निम्न अधिकारो का प्रयोग करता है—

(i) संवैधानिक संशोधनो, विधियो, केबिनेट के आदेशो और सन्धियो की घोषणा करना।

(ii) डाइट को, आयोजित करना अर्थात उसके अधिवेशनो को बुलाना।

(iii) प्रतिनिधि सदन को विघटित करना।

(iv) डाइट के सदस्यो के सामान्य निर्वाचन की घोषणा करना।

**D न्यायिक अधिकार**—इसके अन्तर्गत सम्राट निम्न अधिकारों का प्रयोग करता है—

(i) सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश को नियुक्त करना।

(ii) सामान्य और विशेष क्षमादान को प्रमाणित करना, दण्ड को बदलना, प्राण दण्ड को स्थगित करना अर्थात फांसी की सजा को रोकना और अधिकारो की पुनःस्थापना करना।

**E समारोहों एवं स्वागत सम्बन्धी अधिकार**—इसके अन्तर्गत सम्राट निम्न अधिकारो का प्रयोग करता है—

(i) सम्मानो को वितरित करना।

(ii) विदेशी राजदूतो और मन्त्रियो का स्वागत करना।

उल्लेख करता है, परन्तु जहाँ भारतीय संविधान के मूल प्रारूप में नागरिकों के कर्त्तव्यों का उल्लेख नहीं किया गया था और उन्हें 1976 के 42वें संवैधानिक संशोधन द्वारा संविधान में भाग IV A के रूप में जोड़ा गया है, वहां सोवियत संघ के संविधान की भांति जापान के मूल संविधान में ही नागरिकों के कर्त्तव्यों का उल्लेख किया गया है। जहां सोवियत संघ में नागरिकों के कर्त्तव्यों का वर्णन विस्तृत है वहां जापान में नागरिक कर्त्तव्यों की संख्या कम है। जहां सोवियत संघ में नागरिकों के कर्त्तव्य सुस्पष्ट हैं, वहां जापान में नागरिकों के कर्त्तव्य उन्हीं अनुच्छेदों में मिले-जुले हैं जिनमें नागरिक अधिकारों का उल्लेख किया गया है।

जापानी नागरिकों के कर्त्तव्यों को अनुच्छेद 12, 26, 27 और 30 में ढूंढा जा सकता है जो वस्तुतः नागरिकों के अधिकारों से सम्बन्धित हैं। जापानी नागरिकों के मुख्य कर्त्तव्य निम्न हैं—

1 अधिकारों की रक्षा करना नागरिकों का स्वयं का कर्त्तव्य है। यह नागरिकों का कर्त्तव्य है कि वे अपने अधिकारों का दुरुपयोग नहीं करें और उनका उपयोग सर्वदा सार्वजनिक कल्याण के लिए करें। अनुच्छेद 12 के अनुसार 'संविधान द्वारा जनता को प्रत्याभूत की गयी स्वतन्त्रता और अधिकारों की सुरक्षा जनता के निरन्तर प्रयास द्वारा की जायेगी। वह उन स्वतन्त्रताओं और अधिकारों का दुरुपयोग नहीं करेगी। वह उनका उपयोग सदैव सार्वजनिक कल्याण हेतु करने के लिए उत्तरदायी होगी।'

2 सभी व्यक्तियों के लिए अपने लड़के-लड़कियों को सामान्य शिक्षा दिलाना अनिवार्य है। (Art 26)

3 कार्य को प्राप्त करना सभी व्यक्तियों का अधिकार ही नहीं बल्कि कार्य को करना सभी व्यक्तियों का कर्त्तव्य भी है। (Art 27)

4 सभी व्यक्तियों का कर्त्तव्य है कि वे करों का भुगतान करें। वस्तुतः अध्याय तीन का अनुच्छेद 30 ही एक ऐसा अनुच्छेद है जो राज्य को कानून द्वारा कर लगाने का स्पष्ट अधिकार देता है।

मूल्यांकन (Evaluation)—नागरिक अधिकारों और कर्त्तव्यों के उपर्युक्त वर्णन से स्पष्ट है कि संविधान नागरिक अधिकारों पर जितना अधिक बल देता है उतना नागरिक कर्त्तव्यों पर बल नहीं देता। सम्भवतः इसका मूल उद्देश्य जापानी समाज के परम्परागत सर्वसत्तावादी स्वरूप का ह्रास करना और उदार एवं लोकतान्त्रिक भावनाओं का विकास करना है।

**समीक्षा प्रश्न**

1 जापान के अधिकार पत्र में 'उदारवादी और समाजवादी दोनों व्यवस्थाओं के अधिकारों का समावेश किया गया है।" इस कथन की विवेचना कीजिए।

2 जापान के नागरिकों के अधिकार और कर्त्तव्यों की समीक्षा कीजिए।

सम्प्रभु विशिष्ट परिस्थितियों मे कॉमन सभा को भग करने के प्रधानमन्त्री के परामर्श को अस्वीकार कर सकता है।

सिद्धान्त और व्यवहार म शक्तियो से शून्य होते हुए भी जापान का सम्राट व्यर्थ और महत्वहीन नही। उसका राजनीतिक प्रभाव शून्य होते हुए भी नैतिक प्रभाव अत्यधिक है। राष्ट्रीय एकता को बनाये रखने म वह केन्द्रोंमुखी शक्ति है। जैसाकि वारन एम सूईनीशी (Warren M Tsuneishi) ने कहा है कि "प्रतीक के रूप मे यद्यपि उसका कोई वैधानिक अर्थ नहीं फिर भी एकाधिकारी शक्ति के रूप मे राजसिंहासन की राजनीतिक प्रभावकारिता को कम नहीं आंका जा सकता। जापान म सम्राट लोगो के हृदय मे निवास करता है। राजतन्त्र, ब्रिटेन की भांति, एक अत्यन्त लोकप्रिय संस्था है। जैसाकि चितोशी यानगा ने लिखा है कि 'ऐसा दिखाई नही देता कि शासन की शक्तियो से वंचित होने के बाद सम्राट की गरिमा म एक अंश भी कमी आयी है जहा तक जन भावना का सम्बन्ध है आज भी नवीन संविधान के अन्तगत कम से कम प्रतीक रूप मे सम्राट को राज्य समझा जाता है।" "सम्राट के प्रति भक्ति अथाह है। यह भावात्मक और व्यवहार मे धार्मिक अभिव्यक्ति है। पश्चिमी लोगो मे आज सम्भवत ब्रिटिश लोग ही सम्राट के प्रति जापानी भावना को समझ सकते हैं।"

## राजतन्त्र को क्यो बनाये रखा गया है ?
## (Why Monarchy has been Retained)

द्वितीय महायुद्ध के बाद जापान म राजतन्त्र को बनाये रखने के सम्बन्ध म दो प्रकार के विचार विद्यमान थे। एक विचार साम्यवादियो का था जो राजतन्त्र को समाप्त करना चाहते थे। वे सम्राट पर युद्ध अपराध का मुकदमा चलाना चाहते थे। उनका कहना था कि युद्ध अपराध के लिए दोषी अन्य व्यक्तियो को दण्डित करना और सम्राट को छोड देना अनुचित और अतार्किक था। उनका यह कहना था कि लोकतन्त्र जिसका मैत्री सत्ता जापान म विकास करना चाहती है, जन इच्छा पर आधारित होता है और वह जनता म निवास करता है सम्राट मे नही। उनकी यह धारणा थी कि जब मजी संविधान के अन्तगत शक्तिशाली होते हुए भी वह सैनिकवादियो के आक्रमणकारी इरादो को नही बदल सका और राष्ट्र के सद्तत्वो को अपने इर्द गिर्द इकट्ठा नही कर सका तो संवैधानिक अध्यक्ष बन कर वह लोकतन्त्र के विकास म कैसे सहायक हो सकता है ? अत साम्यवादी राजतन्त्र को समाप्त करना चाहते थे।

दूसरा विचार उन लोगो का था जो राजतन्त्र को बनाये रखना चाहते थे और राष्ट्र की एकता, स्थिरता, निरन्तरता आदि को बनाये रखने के लिए तथा लोकतन्त्र के विकास लिए उसका प्रयोग करना चाहते थे। इसके अतिरिक्त नवीन संविधान के अन्तगत जिस संसदीय लोकतन्त्र की स्थापना की जा रही थी उसम

(जनता) के प्रति उत्तरदायित्व की भावना से कार्य नहीं करते थे । वे सम्राट की ओर से और उसके लिए ही कार्य करते थे । इतो के मतानुसार 'देश के राजनीतिक जीवन के सभी सूत्र उसके (सम्राट के) नियन्त्रण में उसी प्रकार थे जिस प्रकार शरीर के सभी अंगों पर मस्तिष्क का नियन्त्रण रहता है।''

मैजी संविधान के अन्तर्गत सम्राट की स्थिति सर्वोच्च थी। वह असीम अधिकारों का प्रयोग करता था । इस पर भी वह व्यवहार में स्वेच्छाचारी शासक नहीं था । वह एक संवैधानिक अध्यक्ष था । वह शक्तियों का वास्तविक उपभोक्ता होने के स्थान पर उनका प्रतीक (Symbol) मात्र था । वह एक राजनीतिक संस्था रहा है। जैसाकि यानगा ने कहा है कि "यद्यपि सन् 1889 के संविधान के अन्तर्गत सम्राट को निरंकुश शक्ति प्राप्त थी परन्तु उसने अपनी पहल पर उसका प्रयोग कभी नहीं किया था। यह कहा जा सकता है कि ब्रिटिश राजा से भी अधिक वह राज्य करता था शासन नहीं करता था।" सामन्तवादी नेता, सचिवालय, नौकरशाह, राजनीतिज्ञ, अभिजात वर्ग औद्योगिक एकाधिकारवादी लोग, जो निरंकुश नियन्त्रित समाज को बनाये रखने में ही अपना हित समझते थे, सम्राट की वास्तविक शक्तियों का प्रयोग करते थे। सम्राट तो केवल नाभि (केन्द्र) मात्र था, जिसके इर्द गिर्द अभिजात वर्ग सर्वसत्तावादी प्रणाली को बनाये रखने में सफल हुआ था।

जापान के सम्राट का महत्त्व राजनीतिक क्षेत्र के स्थान पर सामाजिक और नैतिक क्षेत्र में अधिक रहा है । वह जापानी नैतिकता का आधार रहा है। जापानी स्कूलों में पढ़ाये जाने वाले आचार शास्त्र का आधार सम्राट की सत्ता और उसके प्रति निष्ठा थी । वह राज्य का अध्यक्ष था, वह स्वयं राज्य था। उसका राज्य राजतन्त्रात्मक निरपेक्षतावाद था, वह पितृसत्तात्मक था । वह राष्ट्रीय परिवार का पिता था। उसकी इच्छा लोकेच्छा थी । जापान में सम्राट को दैवी माना जाता रहा है । वह सूर्य का अवतार है जो जापानियों का जीवित देवता है। इसलिए सम्राट पृथ्वी पर ईश्वरीय रूप है और उसके प्रति श्रद्धा और भक्ति रखना सभी जापानियों का धर्म है । जापानी जनता सम्राट के प्रति कितनी भावात्मक एकता रखती है, वह उद्गारों के इन शब्दों से स्पष्ट है, "जापानियों के मन में सम्राट जापान की सीमाओं में उसी प्रकार ईश्वर है 'जिस प्रकार सर्वेश्वरी दार्शनिक के लिए ब्रह्माण्ड में ईश्वर है। प्रत्येक वस्तु उससे ही उत्पन्न होती है उसमें प्रत्येक वस्तु का वास है। जापान की भूमि में ऐसी कोई वस्तु नहीं जिसका अस्तित्व उससे स्वतन्त्र हो । वह साम्राज्य का एक मात्र स्वामी है। वह कानून, न्याय, विशेषाधिकार और सम्मान का निर्माता और जापानी राष्ट्र की एकता का प्रतीक है। राज्यारोहण के समय उसे मुकुट पहनाने के लिए किसी पोप अथवा आर्कबिशप की आवश्यकता नहीं। सभी लौकिक ।

रहे हैं, वे हमेशा से पारस्परिक विश्वास और स्नेह के रहे हैं। वे केवल पौराणिक कथाओं और मिथ पर निर्भर नहीं करते। वे इन झूठी धारणाओं पर आधारित नहीं 'कि सम्राट दैवी है, जापान की जनता अन्य जातियों से श्रेष्ठ है और विश्व पर शासन करना उनका भाग्य है।" सम्राट के ये शब्द यद्यपि जापान की परम्परा में विश्वास करने वाली जनता के लिए आश्चर्यजनक थे परन्तु इन्होंने उदारवादियों के इस विश्वास को कि सम्राट लोकतन्त्र के विकास में सहायक हो सकता है, और दृढ़ कर दिया। इससे सम्राट अमरीकी सद्भावना प्राप्त करने में सफल हो गया। सम्राट ने स्वयं राजतन्त्र को एक मानवीय संस्था बनाने के लिए लोगों से मिलना शुरू कर दिया। जैसाकि यानगा ने लिखा है कि 'साधारण लोगों से मिलने और उनके दैनिक जीवन को वास्तविक रूप में देखने से तथा अपने प्रति उनकी भावना का अन्दाजा लगाने से उसकी स्थिति और भी अर्थपूर्ण हो गयी।"

**4 संसदीय लोकतन्त्र में संवैधानिक अध्यक्ष की आवश्यकता**—सन 1889 के मजी संविधान में सम्राट को निरपेक्ष शक्तियां प्राप्त थीं, परन्तु उसने स्वयं अपनी पहल पर उनका प्रयोग एक बार भी नहीं किया था। अतः युद्ध के बाद जापान में और आधिपत्य अधिकारियों में यह विचार बलशाली था कि यदि उस काल में यह अग्निवादियों और सैन्यवादियों द्वारा आक्रामक योजनाओं और सामन्ती सैनिक समाज को बनाये रखने के लिए सम्राट का एक "यन्त्र" के रूप में प्रयोग किया जा सकता था तो उस "यन्त्र" का प्रयोग मध्यमार्गियों और शान्तिवादियों द्वारा उदार, लोकतान्त्रिक, शान्तिवादी विकास के लिए क्यों प्रयोग नहीं किया जा सकता। अतः जापान के नवीन संविधान के अन्तर्गत सम्राट को एक "यन्त्र" (संवैधानिक अध्यक्ष) बनाया गया है जिसका प्रयोग केबिनेट राज्य के मामलों के निष्पादन के लिए करती है।

**5 सर्वसत्तावादी प्रवृत्तियों को रोकने के लिए**—यदि राजतन्त्र को समाप्त कर दिया जाता तो इस बात की अधिक सम्भावना थी कि कोई सर्वसत्तावादी नेता जापान की प्राचीन महिमा (गौरव) का दम्भ भर कर सारी सत्ता को अपने हाथ में केन्द्रित कर लेता जैसाकि एशिया और अफ्रीका के कुछ देशों में स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद हुआ है। अतः जैसाकि मैकनली थियोडोर ने कहा है, 'जब तक सम्राट है अन्य कोई व्यक्ति जनता की भक्ति और श्रद्धा को पूर्णतः प्राप्त नहीं कर सकता जैसाकि अधिनायकवादियों ने अन्य स्थानों पर किया है।"

**6 जापानियों का दृष्टिकोण** 10 अगस्त, 1945 के आत्म समर्पण के प्रथम प्रस्ताव से भी स्पष्ट था कि "पाटस्डम घोषणा में राष्ट्रीय क़ानूनों के अधीन सम्राट की स्थिति में परिवर्तन की कोई शर्त नहीं होगी।"

संक्षेप में, जापान में निरन्तरता और स्थिरता को बनाये रखने के लिए हिंसक क्रान्ति की सम्भावना को रोकने के लिए, जनता की भावनाओं का आदर

को शासन से सम्बन्धित कोई शक्तियाँ प्राप्त नहीं होगी परन्तु यह धारा उन धाराओं से (विशेषकर अनुच्छेद 6 और 7 से) खण्डित हो जाती है जो सम्राट को प्रधान मन्त्री और सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश को नियुक्त करने, कानूनों और आदेशों की घोषणा करने, डाइट को आयोजित करने और प्रतिनिधि सदन को भंग करने आदि के अधिकार प्रदान करती है। इसके प्रकार के सभी कार्य शासन (सरकार) की शक्ति के कार्य हैं चाहे वह केबिनेट परामर्श से किया जाय अथवा न किया जाय।"

संविधान सम्राट को राज्य का न तो सर्वोच्च अंग बनाता है और न उसे कार्यपालिका और न्यायिक शक्तियाँ प्रदान करता है। अनुच्छेद 41 के अनुसार, डाइट राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग है और वह भी राज्य की कानून निर्माण करने वाली एक मात्र संस्था है।" अनुच्छेद 65 के अनुसार, 'कार्यपालिका शक्ति केबिनेट में निहित है।" अनुच्छेद 76 के अनुसार, सारी न्यायिक शक्ति सर्वोच्च न्यायालय और अन्य निम्न न्यायालयों में निहित है जिन्हें विधि द्वारा स्थापित किया गया है।" इस तरह नवीन संविधान सम्राट को उन सारी शक्तियों से वंचित कर देता है जिनका वह मेंजी संविधान के अन्तर्गत प्रयोग करता था। सम्राट की इस परिवर्तित स्थिति को क्विग्ले और टर्नर ने इन शब्दों में व्यक्त किया है "जापानी शासन की कार्यपालिका शाखा के ढाँचे में जटिलता का स्थान सरलता ने ले लिया है। कार्यपालिका शक्ति केवल केबिनेट के पास है। केबिनेट रूपी अभिकरण के माध्यम से सम्राट डाइट का एक यन्त्र मात्र है। कोई प्रिवी काउंसल नहीं, राजमुद्रा का कोई रक्षक नहीं, साम्राज्यीय घराने सम्बन्धी कोई मन्त्रालय नहीं, कोई स्वतन्त्र सर्वोच्च कमाण्ड नहीं और कोई परामर्शदात्री संस्था नहीं।"

(3) सम्राट के कार्य—संविधान अनुच्छेद 6 और 7 में सम्राट के जिन कार्यों और अधिकारों का उल्लेख करता है उन्हें निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है —

नियुक्तियाँ—इसके अन्तर्गत सम्राट निम्न अधिकारों का प्रयोग करता है —

(1) प्रधान मन्त्री की नियुक्ति—संविधान सम्राट को प्रधानमन्त्री नियुक्त करने का अधिकार देता है। परन्तु सम्राट का यह अधिकार एक औपचारिकता है, एक अधिकार नहीं। यह औपचारिकता उसे कोई विवेकाधिकार प्रदान नहीं करती। जैसा कि ब्रिटिश परम्परा राजा के विवेकाधिकार की कल्पना करती है। वस्तुतः जापान का संविधान उन परिस्थितियों की कल्पना नहीं करता जिनकी कल्पना ब्रिटिश संविधान करता है, क्योंकि जापान में सम्राट ब्रिटेन के राजा की भाँति कॉमन सभा में बहुमत प्राप्त दल के नेता को सरकार निर्माण के लिए निमन्त्रण नहीं देता। जापान में सम्राट 'डाइट द्वारा मनोनीत व्यक्ति

वित्तीय साधनों पर कोई नियन्त्रण प्राप्त नहीं था वहाँ नवीन संविधान के अनुच्छेद 8 के अनुसार "डाइट के प्राधिकरण (Authorization) के बिना साम्राज्यीय घराने को न तो कोई सम्पत्ति दी जा सकती है और न ही उसके द्वारा किसी सम्पत्ति को ग्रहण किया जा सकता है और न ही उसमें से किसी को कोई उपहार दिया जा सकता है।"

## ब्रिटिश सम्प्रभु और जापानी सम्राट—एक तुलनात्मक अध्ययन
## (British Sovereign and Japanese Emperor—A Comparative Study)

ब्रिटिश सम्प्रभु और जापानी सम्राट दोनों संसदीय लोकतन्त्र वाले देशों के सर्वैधानिक अध्यक्ष हैं। दोनों नाम मात्र के कार्यपालिका अध्यक्ष हैं। दोनों राज्य के औपचारिक कार्यों को सम्पन्न करते हैं। दोनों राज्य के प्रतीक हैं। दोनों राज्य करते हैं शासन नहीं करते। दोनों में मन्त्रिमण्डल शासन की वास्तविक शक्तियों का प्रयोग करता है। दोनों अपने अपने देश की अत्यधिक प्राचीन राजनीतिक संस्था (राजतन्त्र) से सम्बन्ध रखते हैं। दोनों अपनी अपनी जनता से अत्यधिक श्रद्धा और भक्ति प्राप्त करते हैं। दोनों की प्रजा अपने अपने सम्राट के चिरंजीवी होने की कामना करती है। दोनों का लोकतान्त्रिकरण कर दिया गया है। दोनों का अस्तित्व जन इच्छा पर निर्भर करता है। दोनों में राजसिंहासन संसद द्वारा पारित कानून द्वारा संचालित होता है। दोनों में उत्तराधिकार के लिए ज्येष्ठता का नियम प्रचलित है।

ब्रिटिश सम्प्रभु (राजा अथवा रानी) और जापान के सम्राट में उपर्युक्त समानताओं के बावजूद दोनों की स्थिति और भूमिका में अन्तर है। दोनों के अन्तर को निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1. *सर्वैधानिक प्रतिबन्धों का अन्तर*—*ब्रिटिश सम्प्रभु जिस संसदीय लोकतन्त्र का सर्वैधानिक अध्यक्ष है* वह परम्पराओं और अभिसमयों पर आधारित है जबकि जापान का सम्राट जिस संसदीय लोकतन्त्र का सर्वैधानिक अध्यक्ष है वह सवैधानिक कानून पर आधारित है। इसी अन्तर के कारण ब्रिटिश सम्प्रभु और जापान के सम्राट की स्थिति में सैद्धान्तिक अन्तर पाया जाता है। उदाहरणार्थ जहाँ ब्रिटेन में सिद्धान्तत आज भी सम्प्रभु शासन की सारी शक्तियों का स्रोत है शासन के सारे कार्य उसी के नाम पर होते हैं, सरकार महामहिम की सरकार है आदि वहाँ जापान में सम्राट सिद्धान्तत भी शासन की शक्तियों का स्रोत नहीं, शासन के सारे कार्य उसके नाम पर नहीं होते, सरकार महामहिम की सरकार नहीं। यद्यपि ब्रिटेन में सम्प्रभु की सारी शक्तियों का प्रयोग मन्त्रिमण्डल करता है और वह ही उसके सभी कार्यों के लिए उत्तरदायी होता है यद्यपि ब्रिटेन में पिछले 275 वर्षों से किसी सम्प्रभु ने संसद द्वारा पारित

(iii) औपचारिक कार्यों को करना।

**4 मूल्यांकन**—जापान के सम्राट को सिद्धांततः भी व शक्तियां प्राप्त नहीं है जो ब्रिटेन के सम्प्रभु को प्राप्त है। जहां ब्रिटेन में सिद्धांततः सरकार महामहिम की सरकार है विपक्ष महामहिम का विपक्ष है, सेनायें शाही सेनायें है, शासन का सारा कार्य सम्प्रभु के नाम पर होता है वहा जापान के सम्राट के पास सिद्धांततः भी ये शक्तियां नहीं हैं। जापान में डाइट "राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग है और वह ही राज्य की कानून निर्माण करने वाली एक मात्र संस्था है।' जहा ब्रिटेन में संसद द्वारा पारित विधेयक तब तक कानून के रूप में लागू नहीं किए जा सकते जब तक सम्प्रभु उन पर हस्ताक्षर कर उन्हें स्वीकार नहीं कर लेता। वहा जापान में डाइट द्वारा पारित विधेयकों को कानून के रूप में लागू होने के लिए सम्राट के हस्ताक्षरों की आवश्यकता नहीं होती यद्यपि पिछले 275 वर्षों से ब्रिटेन के किसी सम्प्रभु ने किसी विधेयक पर अपने निषेधाधिकार का प्रयोग नहीं किया परन्तु यदि वह किसी विधेयक पर इसका प्रयोग करना चाहे तो उस पर कोई संवैधानिक प्रतिबन्ध नहीं। उस पर जो भी प्रतिबन्ध है, व संवैधानिक अथवा कानूनी नहीं राजनीतिक है। दूसरी ओर, जापान का संविधान सम्राट को इस प्रकार का अधिकार ही नहीं देता। जापान में सभी कानूनों और केबिनेट आदेशों पर राज्य के संबंध मन्त्री के हस्ताक्षर और प्रधानमन्त्री के प्रति हस्ताक्षर होते हैं। जहा अन्य देशों में राज्याध्यक्ष राष्ट्र की सेनाओं के सर्वोच्च कमाण्डर होते हैं और भारत जैसे देश में तो उसके पास आपातकालीन शक्तियां भी है वहा जापान में सम्राट न तो राष्ट्र की सेनाओं का सर्वोच्च कमाण्डर है और न उसके पास आपातकालीन शक्तियां है।

**व्यवहार में भी जापान के सम्राट की शक्तियां शून्य है**—यद्यपि जापान का सम्राट ब्रिटेन के सम्प्रभु की भांति कोई गलती नहीं करता अर्थात वह अपने कार्यों के लिए उत्तरदायी नहीं परन्तु वह ब्रिटेन के सम्प्रभु की भांति विशिष्ट परिस्थितियां उत्पन्न होने पर भी अपने किसी कार्य को स्वतन्त्र रूप से अथवा विवेक से नहीं कर सकता। जापान में न केवल राज्य के मामलों में सम्राट के सभी कार्यों के लिए केबिनेट के परामर्श और स्वीकृति की आवश्यकता होती है बल्कि प्रधानमन्त्री की नियुक्ति में भी उसकी कोई अपनी पसन्द नहीं है क्योंकि सम्राट डाइट द्वारा मनोनीत व्यक्ति को ही प्रधानमन्त्री नियुक्त कर सकता है। जापान में सम्राट ब्रिटेन के सम्प्रभु की भांति डाइट में बहुमत प्राप्त दल के नेता को सरकार निर्माण के लिए निमन्त्रण नहीं देता। इस तरह जापान का सम्राट डाइट को भंग करने के प्रधानमन्त्री के परामर्श को अस्वीकार नहीं कर सकता क्योंकि केबिनेट के परामर्श स्वीकृति से ही वह प्रतिनिधि सदन को भंग कर सकता है। दूसरी ओर

पता लग सकता है जो इसके विपरीत परामर्श देने के लिए तैयार हो।" संक्षेप में, ब्रिटिश सम्प्रभु सामान्यतः प्रधानमन्त्री के परामर्श और स्वीकृति पर ही अपने सारे कार्यों का निष्पादन करता है, परन्तु दो विशिष्ट परिस्थितियों में वह अपने विवेकाधिकार के अन्तर्गत किसी व्यक्ति को प्रधानमन्त्री पद पर नियुक्त कर सकता है और पदमुक्त अथवा पराजित प्रधानमन्त्री के कॉमन सभा को विघटित करने के परामर्श को अस्वीकार कर सकता है।

दूसरी ओर, जापान का संविधान किन्हीं ऐसी परिस्थितियों की कल्पना नहीं करता जिनमें सम्राट अपने विवेकाधिकार के अन्तर्गत प्रधानमन्त्री को नियुक्त कर सकता है अथवा डाइट (प्रतिनिधि सदन) को भंग करने के परामर्श को अस्वीकार कर सकता है। यद्यपि जापान का सम्राट प्रधानमन्त्री को नियुक्त करने की औपचारिकता निभाता है परन्तु उसकी नियुक्ति में उसकी स्वयं की कोई पसन्द नहीं। अनुच्छेद 6 के अनुसार "वह डाइट द्वारा मनोनीत व्यक्ति को ही प्रधानमन्त्री नियुक्त कर सकता है।" इस तरह प्रधानमन्त्री का चयन करना डाइट का उत्तरदायित्व है, सम्राट का नहीं। इसी तरह अनुच्छेद 7 में सम्राट के राज्य के मामलों सम्बन्धी जिन कार्यों का उल्लेख किया गया है और इनमें प्रतिनिधि सदन को विघटित करने का कार्य भी शामिल किया है, उन्हें वह जनता की ओर से और कैबिनेट के परामर्श और स्वीकृति से सम्पन्न करता है, अपने विवेकाधिकार से सम्पन्न नहीं करता।

**3 सूचना प्राप्त करने, चेतावनी देने और प्रोत्साहन देने के अधिकार में अन्तर**—ब्रिटिश संवैधानिक व्यवस्था सम्प्रभु को यह अधिकार प्रदान करती है कि वह प्रधानमन्त्री से शासन से सम्बन्धित सूचनाओं को प्राप्त कर सके और आवश्यकता हो तो समयानुसार उसे चेतावनी अथवा प्रोत्साहन दे सके। सम्राज्ञी विक्टोरिया तो इस बात पर बल दिया करती थी कि उनको जानकारी के बिना किसी कार्य को न किया जाय। दूसरी ओर, जापान का सम्राट प्रधानमन्त्री तथा अन्य किसी मन्त्री को शासन सम्बन्धी सूचनायें देने के लिए नहीं कह सकता। यह मन्त्रियों पर निर्भर करता है कि वे सम्राट को किस विषय पर सूचित करना चाहते हैं अथवा नहीं करना चाहते। जब जापान का सम्राट सूचनायें प्राप्त नहीं कर सकता तो वह चेतावनी अथवा प्रोत्साहन कैसे दे सकता है?

**4 शुद्ध व्यक्तिगत मामलों में अन्तर**—ब्रिटिश संवैधानिक व्यवस्था सम्प्रभु के शुद्ध व्यक्तिगत मामलों में प्रधानमन्त्री के परामर्श और स्वीकृति की माँग करती है। सम्प्रभु के विवाह और राजघराने के अन्य सदस्यों के निजी मामलों तक में इसकी आवश्यकता है। उदाहरणतः 1936 में ब्रिटेन के राजा एडवर्ड अष्टम (VIII) को राजसिंहासन इसलिए त्यागना पड़ा कि तत्कालीन प्रधानमन्त्री स्टनले बाल्डविन को कुमारी सिम्पसन से उनके विवाह का प्रस्ताव पसन्द नहीं था। इसी

राज्य के औपचारिक कार्यों को करने के लिए एक संवैधानिक अध्यक्ष की आवश्यकता थी और सम्राट इसकी पूर्ति कर सकता था।

जापान में राजतन्त्र को बनाये रखने में जो तत्त्व सहायक रहे हैं उनमें प्रमुख निम्न हैं—

1 स्थिरता और निरन्तरता के लिए—जापान में राजतन्त्र एक अत्यधिक प्राचीन राजनीतिक संस्था रही है। सम्राट जिम्मू ने 660 बी सी में इसकी स्थापना की थी। द्वितीय महायुद्ध के बाद इतनी प्राचीन संस्था को तत्काल समाप्त करना खतरे से खाली नहीं था। यदि सम्राट पर युद्ध अपराध का मुकदमा चला कर उसे मृत्युदण्ड दिया जाता तो वह न केवल 'शहीद" बन जाता बल्कि इससे हिंसक क्रांति भी जन्म ले सकती थी। मित्र राष्ट्रों के प्रति विशेषकर अमरीकियों के प्रति जापानी सद्भावना भी समाप्त हो जाती। ये सब तत्त्व मिलकर जापान में लोकतन्त्र के विकास को अवरुद्ध कर देते और उदारवादियों के लिए राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक सुधारों को लाना कठिन हो जाता। अत राजतन्त्र को बनाये रखा गया। जैसाकि जॉन एम मकी ने कहा है कि 'राजसिंहासन पर सम्राट की उपस्थिति मात्र ने जनता में निरन्तरता की भावना पैदा कर दी। इससे जापानियों को एक प्रणाली से दूसरी प्रणाली को अपनाने से उत्पन्न होने वाले परिवर्तनों की उथल पुथल को कम से कम अव्यवस्था से स्वीकार करने में सहायता मिला।"

2 भावात्मक लगाव—जापानियों के लिए राजतन्त्र एक अत्यधिक पवित्र राष्ट्रीय संस्था रही है। सम्राट और राजपरिवार से उनका परम्परागत और भावात्मक लगाव रहा है। उनकी धारणा है कि सम्राट देववंश से है। इसलिए वे उसमें आश्रय और स्थिरता देखते हैं। सम्राट के प्रति उनका विश्वास, निष्ठा और भक्ति अथाह है। सम्राट के प्रति जापानी जनता का भावात्मक लगाव उएहारा के इन शब्दों से स्पष्ट है "सम्राट जापान की सीमाओं में उसी प्रकार ईश्वर है। जिस प्रकार सर्वेश्वरी दार्शनिक के लिए ब्रह्माण्ड में ईश्वर है। प्रत्येक वस्तु उमसे ही उत्पन्न होती है, उसमें प्रत्येक वस्तु का वास है। जापान की भूमि में ऐसी कोई वस्तु नहीं जिसका अस्तित्व उससे स्वतन्त्र हो। साम्राज्य का एक मात्र स्वामी है। वह राष्ट्र की एकता का प्रतीक है वह जापानी सामाजिक और नागरिक नैतिकता का आधार है।"

3 राजतन्त्र का मानवीकरण—सम्राट हीरो हितो एक उदार और दूरदर्शी व्यक्ति थे। उन्होंने आने वाले भविष्य का पहले ही अनुमान कर लिया था। युद्ध के खत्म होने के ठीक बाद उन्होंने देवत्व के उस आडम्बर के पर्दे को हटाने का प्रयास किया जो सदियों से राजतन्त्र को ढके हुए था। जनवरी 1, 1946 उन्होंने स्वयं घोषणा की थी कि "हमारे और हमारी जनता के बीच जो

# 5

# मन्त्रिमण्डल
## (The Cabinet)

प्रस्तावना अथवा मजी सविधान के अन्तगत मन्त्रिमण्डल—जापान म मन्त्रिमण्डल किन्ही ऐतिहासिक घटनाओ के क्रमिक विकास का परिणाम नही रहा जबकि ब्रिटेन मे मन्त्रिमण्डल अनेक वर्षों के क्रमिक विकास का परिणाम रहा है। जहा ब्रिटेन में ससद राजनीतिक दलो और मताधिकार के क्रमिक विकास के साथ मन्त्रिमण्डल का विकास हुआ है वहा जापान म इसकी हमेशा रचना की गयी है। जापान म सवप्रथम मन्त्रिमण्डल की रचना सन 1885 मे सम्राट मैजी के एक अध्यादेश द्वारा की गयी थी अर्थात् मन्त्रिमण्डल की रचना मैजी सविधान के लागू होने से पूव ही कर दी गयी थी। उस समय यह व्यक्तिगत परामशदात्रियो की निकाय मात्र थी। सम्राट शासन शक्तियो का केन्द्र था। मन्त्री उसी शक्ति का प्रयोग कर सकते थे। जो सम्राट उन्हें प्रदान करता था।

मैजी सविधान के अन्तगत मन्त्रियो की स्थितियो मे कोई सुधार नही हुआ। वस्तुत मैजी सविधान म मन्त्रिमण्डल और प्रधानमन्त्री जैसे शब्दो का प्रयोग नही किया गया था। उसम सम्राट, साम्राज्य और साम्राज्यीय शब्दो का अधिक प्रयोग किया गया था। मन्त्रिमण्डल उसी प्रकार एक सविधानोत्तर सस्था थी जिस प्रकार यह ब्रिटेन और अमरीका मे एक सविधानेत्तर सस्था रही है।

मैजी सविधान के अन्तगत मन्त्री थे परन्तु मन्त्रिमण्डलात्मक शासन प्रणाली नही थी। वहा प्रधानमन्त्री था परन्तु मन्त्री उसके नेतृत्व के अधीन काय नही करते थे। मन्त्रियो की नियुक्ति व पदच्युत सम्राट पर निभर करती थी, प्रधान मन्त्री पर नही, मन्त्रियो का राजनीतिक जीवन मरण प्रधानमन्त्री के राजनीतिक जावन मरण पर निभर नही करता था। मन्त्रियो म प्रशासनिक विभागो का वितरण सम्राट करता था प्रधानमन्त्री नही, उनम समन्वय सम्राट करता था प्रधानमन्त्री नही। प्रधानमन्त्री की स्थिति अत्यधिक कमजोर थी वह, जैसाकि चितोपो यानगा ने कहा है "केवल समानवालो के समूह म एक मध्यस्थ था।"

करने के लिए बिना किसी उथल पुथल के निरकुश, सवसत्तावादी और सामन्तवादी राजनीतिक और सामाजिक प्रणाली को एक उदार लोकतान्त्रिक, राजनीतिक और सामाजिक प्रणाली मे बदलने के लिए राजत त्र को बनाये रखा गया। क्विग्ले और टनर का मत है कि "जापानी राजनीतिक जीवन मे साम्राज्यीय घराने के प्रगाढ महत्व के अहसास के कारण ही मित्रो ने राजनीतिक सस्था क रूप मे उसे जिन्दा रहने की आज्ञा दे दी।"

## उत्तराधिकार
### (The Succession)

सविधान राजवश और उत्तराधिकार के नियमो को निश्चित करता है। अनुच्छेद 2 के अनुसार 'साम्राज्यीय सिंहासन वशानुगत होगा और डाइट द्वारा पारित साम्राज्यीय घरेलू कानून (Imperial House Law) द्वारा निश्चित किया जायगा।" इस तरह जहा मैजी सविधान के अन्तगत उत्तराधिकार सम्राट द्वारा निर्मित विधि द्वारा निश्चित होता था और डाइट तथा जनता को उसम हस्तक्षप करने का कोई अधिकार नही था वहां नवीन सविधान की ब्रिटन के सविधान भाति, डाइट (ससद) को राजवश और उत्तराधिकार को निश्चित करने का अधिकार देता ह। निस्सन्देह वतमान समय म सम्राट और राजसिंहासन का कोई खतरा नही परन्तु यदि जनता चाहे तो वह डाइट के माध्यम स कानून द्वारा उन्ह समाप्त कर सकती है।

साम्राज्यीय घरेलू कानून, ब्रिटिश ससद द्वारा पारित कानून की भाति उत्तराधिकार को ज्येष्ठता (Rule of Primogeniture) पर आधारित करता है अर्थात सम्राट की मृत्यु होने पर बडा पुत्र अथवा पुत्री जैसी भी स्थिति हो राजसिंहासन की अधिकारी होती है।

जापान का सविधान अनुच्छेद 5 म रीजेन्ट (प्रतिशासक) की भी व्यवस्था करता है अर्थात् जब कभी सम्राट नाबालिग हो अथवा किसी गम्भीर बीमारी अथवा अन्य किसी कारण स अपने कार्यों (उत्तरदायित्वो) को करन म असमथ हो तो साम्राज्यीय घरेलू कानून के अनुसार एक रीजन्ट की स्थापना की जा सकती है जो सम्राट के नाम पर राज्य के कार्यो को सम्पन्न करता है।

सविधान सम्राट के कार्यो को प्रत्यायोजित करने की व्यवस्था करता है। अनुच्छेद 4 के अनुसार जैसा विधि निर्धारित करे सम्राट राज्य के मामलो म अपने कार्यों का प्रत्यायोजन कर सकता है। अर्थात् यदि सम्राट चाहे तो वह राज्य सम्बन्धी अपने कार्यों को स्वय भी कर सकता है और उन्हें प्रत्यायोजित भी कर सकता है।

## साम्राज्यीय घराने के वित्तीय साधन

साम्राज्यीय घराने की सम्पत्ति और वित्तीय साधनो पर डाइट का पूरा नियन्त्रण है। जहा मैजी सविधान के अन्तगत डाइट को साम्राज्यीय घराने के

 

च्छेद 70 म कहा गया है कि "प्रधानमन्त्री का पद रिक्त होने पर अथवा प्रतिनिधि सदन के सदस्यो के सामान्य निर्वाचन के बाद डाइट के प्रथम समारोह पर मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप से त्याग पत्र दे देगा।" दूसरी ओर, ब्रिटन मे यद्यपि सम्राट सिद्धान्त मन्त्रियो को नियुक्त और पदच्युत करता है परन्तु व्यवहार म इस सम्बन्ध मे प्रधानमन्त्री का निर्णय अन्तिम निर्णय होता है। यहा भी प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल रूपी मेहराब का मुख्य पत्थर है। वह उसका निर्माता पोषणकर्ता और संहारकर्ता है। जसाकि रेम्जे म्यूर ने कहा है कि "मन्त्रिमण्डल राज्य रूपी जहाज का यन्त्र है और प्रधानमन्त्री उस यन्त्र का चालक है।"

3 जापान म संविधान जहा अनुच्छेद 66 म मन्त्रिमण्डल के डाइट के प्रति सामूहिक उत्तरदायित्व की व्यवस्था करता है वहा अनुच्छेद 66 इस बात की व्यवस्था करता है कि "यदि प्रतिनिधि सदन अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर देता है अथवा विश्वास के प्रस्ताव को अस्वीकार कर देता है तो मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप से अपना पद त्याग देगा, यदि 10 दिन के अन्दर प्रतिनिधि सदन का भग न कर दिया गया हो।" दूसरे शब्दो मे, जापान का संविधान ब्रिटेन की भाति मन्त्रिमण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व को स्वीकार करता है। मन्त्रिमण्डल उसी समय तक अपने पद पर बना रहता है जब तक उस पर डाइट का विश्वास बना रहता है ज्योहि वह विश्वास समाप्त हो जाता है मन्त्रिमण्डल को त्याग पत्र देना पडता है अन्यथा 10 दिन म प्रतिनिधि सदन को भग करके नये चनाव कराने पडते हैं। इस तरह जापान में ब्रिटेन की भांति मन्त्रिमण्डल का जीवन मरण डाइट के हाथों मे है। ब्रिटेन की भाति जापान में मन्त्रिमण्डल एक टीम के रूप में काय करता है। मन्त्री एक साथ तैरते और एक साथ डूबते हैं।

4 ब्रिटन की भाति जापान का संविधान भी मन्त्रिमण्डल और डाइट म निरन्तर सम्पर्क की बात करता है। प्रथम, जापान का संविधान डाइट को जो, जापानी जनता का प्रतिनिधित्व करती है, राज्य शक्ति का सर्वोच्च अग और कानून निर्माण की एक मात्र संस्था बनाता है। दूसरे अनुच्छेद 68 इस बात की व्यवस्था करता है कि मन्त्रिमण्डल के अधिकाश सदस्य डाइट के सदस्य होगें। यद्यपि इस अनुच्छेद की शब्दावली स यह आभास मिलता है कि डाइट के गैर सदस्यो को भी मन्त्रिमण्डल म शामिल किया जा सकता है परन्तु व्यवहार म जबसे संविधान लागू किया गया है तब से अब तक प्राय डाइट के सदस्यो को ही मन्त्रिमण्डल म शामिल किया गया है। केवल 1974 मे पहली बार डाइट के गैर सदस्य को, असाही शिम्बुन (Asahi Shinbun) के सम्पादक को प्रधानमन्त्री मिकि के मन्त्रिमण्डल म शामिल किया गया था। यह कहा जा सकता है कि जापान मे, ब्रिटेन की भाति, मन्त्रिमण्डल के सभी सदस्य डाइट के सदस्य होते हैं।

5 ब्रिटेन की भांति जापान म भी मन्त्रीमण्डल के निर्माण से राजनीतिक सहजातीयता के सिद्धान्त का अनुपालन किया जाता है। इसस मन्त्रिमण्डल क लिए

कानूनो पर अपने निषेधाधिकार (Veto) का प्रयोग नही किया परन्तु यदि वह प्रधानमन्त्री के परामर्श की अवहेलना करके अपने विवेकाधिकार के अन्तर्गत कार्य करने का निश्चय करले तो उस पर कोई सवैधानिक प्रतिबन्ध नही। उस पर जो भी प्रतिबन्ध है वे सवैधानिक अथवा कानूनी नही राजनीतिक है। ब्रिटेन मे सवैधानिक स्थिति यही है। दूसरी ओर, जापान का सविधान सम्राट को राज्य के मामलो के कुछ औपचारिक कार्यों को छोड कर शासन सम्बन्धी कोई शक्ति प्रदान नही करता। वहा कार्यपालिका शक्ति मन्त्रिमण्डल मे निहित है सम्राट मे नही। वहाँ सम्राट डाइट द्वारा पारित विधियो पर हस्ताक्षर कर उन्हे स्वीकार भी नही करता। वहा यह अधिकार राज्य के वध मन्त्री और प्रधानमन्त्री का है सम्राट का नही। जापान का सम्राट राज्य के मामलो से सम्बन्धित औपचारिक कार्यों को भी मन्त्रिमण्डल के परामर्श और स्वीकृति पर ही कर सकता है।

2 विवेकाधिकार शक्तियो मे अन्तर—ब्रिटिश सविधान व्यवहारो, परम्पराओ और अभिसमयों पर आधारित होने से सम्प्रभु को कुछ ऐसे अवसर प्रदान करता है जिनमे वह अपने विवेकाधिकार (Prerogative) का प्रयोग कर सकता है। उदाहरणत जब कॉमन सभा मे किसी राजनीतिक दल को बहुमत प्राप्त नही होता अथवा बहुमत दल विभाजित होने के कारण किसी नेता को प्रस्तुत करने मे असमर्थ होता है तो ब्रिटिश सम्प्रभु अपने विवेकाधिकार का प्रयोग करते हुए किसी व्यक्ति को सरकार निर्माण करने के लिए निमन्त्रण दे सकता है अर्थात किसी व्यक्ति को प्रधानमन्त्री पद पर नियुक्त कर सकता है जैसाकि रानी एलिजाबेथ द्वितीय ने 196 मे प्रधानमन्त्री मैकमिलन के त्यागपत्र देने के बाद लाड ह्यूम को प्रधानमन्त्री पद पर नियुक्त किया था जबकि नियुक्ति के समय लाड ह्यूम तो कामन सभा मे बहुमत दल के नेता थे और न कामन सभा के सदस्य थे। वस्तुत जैसाकि मुनरो ने लिखा है, ब्रिटेन मे ' एक प्रधानमन्त्री के त्यागपत्र और दूसरे के स्थानापन्न (नियुक्ति) के सक्षिप्त अन्तराल मे राजा कार्यपालिका शक्ति का एक मात्र न्यास धारी बन जाता है।" दूसरे कुछ ऐसी परिस्थितिया हो सकती है जब ब्रिटिश सम्प्रभु पदमुक्त (Outgoing) प्रधानमन्त्री के कॉमन सभा को विघटित (भग) करने के परामर्श को अस्वीकार कर सकती है विशेषकर उस स्थिति मे जब प्रधानमन्त्री हाल ही मे हुए सामान्य निर्वाचनो मे पराजित हो गया हो और अन्य मन्त्री सरकार निर्माण की क्षमता और इच्छा रखता हो। जलाकि लाड एसक्विथ ने कहा है कि "इस देश मे ससद का विघटन क्राउन का एक विशेषाधिकार है इसका यह अर्थ नहीं कि क्राउन मनमाने ढग से और उत्तरदायी मन्त्रियो के परामर्श के बिना कार्य करे परन्तु इसका यह अर्थ अवश्य है कि क्राउन जनता को बार बार सामान्य निर्वाचनों के ताते के होहल्ले और शोरगुल से बचाने के लिए किसी मन्त्री (प्रधानमन्त्री) के परामर्श को मानने के लिए बाध्य नहीं जब तक वह ऐसे मन्त्रियो का

बैठकों में हिस्सा लेते हैं और शासन सम्बन्धी नीतियों को निर्धारित करते हैं। अन्य कोई मन्त्री बैठकों में तभी उपस्थित होता है जब प्रधानमन्त्री उनकी उपस्थिति की प्रार्थना करता है।

3 जापान में मन्त्रिमण्डल के निर्णय सर्वसम्मति से लिये जाते हैं। यदि कोई मन्त्री बीमारी अथवा अन्य किसी कारण से बैठक में उपस्थित होने में असमर्थ होता है तो वह मन्त्रिमण्डल के निर्णयों पर बाद में हस्ताक्षर कर सकता है। मन्त्रिमण्डल के निर्णयों से विरोध रखने वाले मन्त्री के पास त्यागपत्र देने के अतिरिक्त और कोई विकल्प नहीं होता। यदि वह स्वयं त्यागपत्र नहीं देता तो प्रधानमन्त्री उसे पदच्युत कर सकता है, क्योंकि मन्त्रिमण्डल डायट के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी है अतः सर्वसम्मति को सुनिश्चित करना आवश्यक है। दूसरी ओर ब्रिटेन में मन्त्रिमण्डल के निर्णय बहुमत के आधार पर लिये जाते हैं सर्वसम्मति के आधार पर नहीं लिये जाते।

4 जापान में मन्त्रिमण्डल कुछ ऐसे अधिकारों का प्रयोग करता है जो अपनी प्रकृति में न्यायिक हैं। उदाहरणतः सामान्य क्षमा विशिष्ट, क्षमा दण्ड को कम करना, अधिकारों की पुनः स्थापना करना आदि विषयों पर मन्त्रिमण्डल निर्णय लेता है। दूसरी ओर ब्रिटेन तथा अन्य संसदीय प्रणाली वाले देशों में ये सब विषय संवैधानिक अध्यक्ष के विशेषाधिकारों के अन्तर्गत आते हैं।

5 जापान में डायट द्वारा पारित विधियों को लागू करने के लिए सम्राट की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होती क्योंकि डायट द्वारा पारित कानूनों पर राज्य के सम्बद्ध मन्त्री के हस्ताक्षरों और प्रधानमन्त्री के प्रति हस्ताक्षरों की आवश्यकता होती है। इस तरह जापान के सम्राट के पास किसी प्रकार का विधायी वीटो नहीं दूसरी ओर ब्रिटेन में सम्प्रभु के पास सिद्धान्ततः विधायी वीटो है। यद्यपि ब्रिटेन में किसी सम्प्रभु ने पिछले 275 वर्षों से सम्राज्ञी ऐन के काल से अपने विधायी वीटो का प्रयोग नहीं किया और इस लिए वह मृत प्राय हो गया है परन्तु यदि ब्रिटेन का सम्प्रभु उसका प्रयोग करना चाहे तो उस पर कोई कानूनी प्रतिबन्ध नहीं।

**मन्त्रियों के लिए योग्यतायें**—संसदीय प्रणाली वाले देशों में मन्त्रियों के लिए किन्हीं विशिष्ट योग्यताओं को निर्धारित नहीं किया जाता परन्तु जापान का संविधान अनुच्छेद 66 में मन्त्रिमण्डल के सदस्यों के लिए एक विशिष्ट योग्यता निर्धारित करता है। इस अनुच्छेद के अनुसार केवल असैनिक ही प्रधानमन्त्री और राज्य के मन्त्री हो सकते हैं। कोई सैनिक मन्त्रिपद को ग्रहण नहीं कर सकता। ब्रिटेन जैसे देशों में भी सामान्यतः असैनिक सदस्यों का ही मन्त्रिमण्डल में शामिल किया जाता है।

**मन्त्रियों के विशेषाधिकार**—जापान में संविधान मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को एक विशेषाधिकार प्रदान करता है। अनुच्छेद 75 के अनुसार ' प्रधानमन्त्री की

तरह मार्ग्रेट के प्रेम सम्बन्धो और गन्ता विवाह तथा राडेसिया के प्रश्न पर ब्रिटिश सरकार की नीति के सम्बन्ध म राजकुमार फिलिप द्वारा की गयी आक स्मिक टिप्पणी ने ब्रिटेन मे हगामा पैदा कर दिया था। ब्रिटेन मे राजघराने से सम्बन्धित कानून सम्प्रभु के धम को भी निश्चित करता है। ब्रिटेन म केवल प्रोटस्टन धम का अनुयायी ही राज सिंहासन को प्राप्त कर सकता है। कोई रोमन कैथोलिक राजसिंहासन को प्राप्त नहीं कर सकता।

दूसरी ओर जापान का सम्राट राज्य के मामलो म ही केबिनेट के परा-मश और स्वीकृति से बधा हुआ है, शुद्ध व्यक्तिगत मामलो मे नही। राजघराने के सदस्यो पर केबिनेट के परामश और स्वीकृति की आवश्यकता नही होती।

## समीक्षा प्रश्न

1 जापान के मैजी सविधान और वतमान (नवीन) सविधान के अ तगत सम्राट के पद, शक्तियो और स्थिति की तुलना कीजिए।

2 जापान के सम्राट की शक्तियो एव स्थिति की विवेचना कीजिए।

3 "जापान का सम्राट राज्य करता है, शासन नही करता।" इस कथन की विवेचना कीजिए।

4 जापानी और ब्रिटिश सम्राट की शक्तियो एव स्थिति का तुलनात्मक अध्ययन कीजिए।



रही है यद्यपि 1974 म इनकी संख्या 22 तक पहुँच गयी थी। प्रत्येक मन्त्री विभाग का अध्यक्ष होता है पर तु कुछ म त्री विभाग रहित भी होते हैं। विभागो के अतिरिक्त कुछ अन्य आयोग, अधिकरण और अभिकरण भी है जो प्रशासन के सम्बन्ध म सहायता करते हैं। सम्प्रक्षण बोड (Board of Audit), राष्ट्रीय कमचारी अधिकरण, राष्ट्रीय प्रतिरक्षा परिषद, मन्त्रिमण्डलीय सचिवालय, विधि निर्माण ब्यूरो आदि ऐसे ही अभिकरण है जो प्रशासन चलाने मे सहायता करते है।

जापान म सभी विभागो म सबसे महत्त्वपूर्ण विभाग (मन्त्रालय) प्रधानमन्त्री का कार्यालय है। इसकी स्थापना 1949 म की गयी थी। यह जापान की सरकार का केन्द्रीय सचिवालय है। यह प्राय तीन प्रकार के काय करता है—(1) प्रशासन सांख्यिकी और सम्मान (11) कायपालिका अभिकरणो के कार्यों और नीतियो का व्यापक समन्वय (111) अन्य प्रशासनिक अभिकरणो के क्षेत्राधिकार के अन्तगत न आने वाले विषयो का प्रशासन जिन्हे कानून अथवा सन्धियो द्वारा प्रधान मन्त्री कार्यालय के अधीन रखा गया हो।

**मन्त्रिमण्डल की बठकें**—मन्त्रिमण्डल की बठकें सप्ताह म प्राय दो बार होती है। प्रधान मन्त्री उन बठको की अध्यक्षता करता है। उसकी अनुपस्थिति म उप प्रधान मन्त्री बैठको की अध्यक्षता करता है। बैठको की गणपूर्ति निश्चित नहीं। बैठको की कायवाही को गुप्त रखा जाता है और निणय सवसम्मति से लिये जाते हैं।

**मन्त्रिमण्डल के काय**—मन्त्रिमण्डल के मुख्य काय निम्न है—

**1 प्रशासनिक शक्ति**—सविधान अनुच्छेद 65 म "कायपालिका शक्ति को मन्त्रिमण्डल मे निहित करता है" और अनुच्छेद 4 म "सम्राट को शासन सम्बन्धी शक्तियो से वंचित करता है।" सविधान कायपालिका शक्ति को परिभाषित नहीं करता। सविधान की इन सब व्यवस्थाओ का एक ही अथ है कि मन्त्रिमण्डल सिद्धान्तत और व्यवहारत प्रशासन सम्बन्धी उन सब कार्यों का निष्पादन करता है जिन्हे कायपालिका शक्ति के अन्तगत लिया जा सकता है। जापान के मन्त्रिमण्डल की यह स्थिति ब्रिटेन भारत तथा ससदीय प्रणाली वाले अन्य देशो के मन्त्रिमण्डल की स्थिति से भिन्न है। इन देशो म सिद्धान्तत कायपालिका शक्ति राज्य के सवैधानिक अध्यक्ष मे निहित होती है यद्यपि उस शक्ति का वास्तविक प्रयोग मन्त्रिमण्डल करता है।

सामान्य प्रशासनिक कार्यों के अतिरिक्त अनुच्छेद 73 म मन्त्रिमण्डल के जिन कार्यों का उल्लेख किया गया है वे निम्न है—

(1) राज्य के कार्यों का सचालन करना।

मजी सविधान के अतर्गत मन्त्री सम्राट को परामर्श देते थे परन्तु यह परामर्श स्वतन्त्र और व्यक्तिगत होता था और वे उसके लिए व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी होते थे, क्योकि सम्राट वस्तुत सत्ता का प्रतीक मात्र था, अत मन्त्री अपने आपको उस अल्पमत के प्रति भी उत्तरदायी समझते थे (प्रिवी काउंसल, पीयर सभा जेनरो, साम्राज्यीय घरेलू मन्त्रालय, सर्वोच्च कमाण्ड, आदि) जो सम्राट के नाम पर शासन की शक्तियो का वास्तविक प्रयोग करता था। मन्त्रियो मे टीम भावना का अभाव था। मन्त्री सभी कानूनो, साम्राज्यीय अध्यादेशो और आदेशो पर प्रति हस्ताक्षर करते थे परन्तु वे डाइट के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी नहीं थे। डाइट अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा उन्हे पदच्युत नही कर सकती थी।

## जापान का सविधान और मन्त्रिमण्डल

अथवा

## जापान के मन्त्रिमण्डल की विशेषतायें

अथवा

## जापानी और ब्रिटिश मन्त्रिमण्डलो की तुलना

जापान के 1947 के सविधान के अन्तर्गत मन्त्रिमण्डल की स्थिति मे पूर्ण परिवर्तन आ गया है। आज वह शासन की सारी शक्तियो का प्रयोग उसी प्रकार करता है जिस प्रकार ब्रिटेन का मन्त्रिमण्डल शासन की सारी शक्तियों का प्रयोग करता है। अन्तर केवल इतना है कि जहाँ ब्रिटेन मे मन्त्रिमण्डल की शक्तिया परम्परा पर आधारित है वहाँ जापान के मन्त्रिमण्डल की शक्तिया भारत के मन्त्रिमण्डल की भाँति सविधान द्वारा प्रदान की गयी हैं। जापान के सविधान के अध्याय V के 11 अनुच्छेद (अनुच्छेद 65 से अनुच्छेद 75 तक) मन्त्रिमण्डल की रचना शक्तियो और स्थिति से सम्बन्धित है।

जापान की मन्त्रिमण्डलात्मक (ससदात्मक) शासन प्रणाली और ब्रिटेन की मन्त्रिमण्डलात्मक शासन प्रणाली मे पायी जाने वाली मुख्य समानतायें निम्न है—

1 जापान मे सविधान अनुच्छेद 65 मे सारी कार्यपालिका शक्ति को मन्त्रिमण्डल मे निहित करता है। अनुच्छेद 72 और 73 मन्त्रिमण्डल को राष्ट्रीय मामलो का निदेशक बनाते हैं। दूसरी ओर ब्रिटेन मे यद्यपि सिद्धान्त प्रशासन की सारी शक्तियाँ सम्प्रभु मे निहित है परन्तु व्यवहार मे इनका प्रयोग क्राउन (मन्त्रिमण्डल और सम्राट) ही करता है।

2 जापान मे सविधान अनुच्छेद 66 मे प्रधानमन्त्री के नेतृत्व को स्वीकार करता है और अनुच्छेद 68 मे प्रधानमन्त्री को मन्त्रियो को नियुक्त और पदच्युत करने की शक्ति प्रदान करता है। प्रधानमन्त्री के जीवित रहते मन्त्रिमण्डल जीवित रहता है और उसकी मृत्यु के साथ मन्त्रिमण्डल की मृत्यु हो जाती है यद्यपि

डाइट के समक्ष प्रस्तुत करता है और राष्ट्रीय मामलो तथा विदेशी सम्बन्धो के बार मे डाइट म रिपोर्ट प्रस्तुत करता है।" स्पष्ट है कि विधायी नेतृत्व प्रधान मन्त्री (मन्त्रिमण्डल) के हाथो मे है। डाइट मे जितने भी विधेयक प्रस्तुत किये जाते है उनम अधिकाश मन्त्रिमण्डल द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते है और प्राय वे ही विधेयक पारित होते है जिन्हे मन्त्रिमण्डल का समर्थन प्राप्त होता है। जिन विधेयको को मन्त्रिमण्डल का समर्थन प्राप्त नही होता उनके पारित होने की बहुत कम सम्भावना होती है। तभी तो यह कहा जाता है कि प्रधान मन्त्री की इच्छा के बिना डाइट कुछ भी नही कर सकती। जब तक डाइट म प्रधान मन्त्री को बहुमत का समर्थन प्राप्त है, प्रधान मन्त्री समय स पूर्व इस बात का घोषणा कर सकता है कि कौन कौन सी विधिया पारित की जायेंगी, कौन कौन स कर लगाये जायेंगे और कौन कौन सी मर्यादा की जायेगी।

विधायी नेतृत्व के अतिरिक्त मन्त्रिमण्डल को मन्त्रिमण्डलात्मक आदेश जारी करने का अधिकार प्राप्त है जिनका प्रभाव डाइट द्वारा पारित कानूनो जैसा ही होता है। डाइट द्वारा पारित कानूनो पर सम्राट की स्वीकृति अथवा हस्ताक्षरो की आवश्यकता नही होती। उन पर राज्य के वैध मन्त्री के हस्ताक्षर और प्रधान मन्त्री के प्रति हस्ताक्षरों की आवश्यकता होती है। इस तरह जापान के सम्राट को किसी प्रकार का विधायी वीटो प्राप्त नही जैसाकि सिद्धान्तत ब्रिटिश सम्प्रभु के पास है।

मन्त्रिमण्डल को डाइट के असाधारण अधिवेशन बुलाने का अधिकार प्राप्त है। जब कभी डाइट के किसी सदन के एक चौथाई अथवा इसस अधिक सदस्य डाइट के असाधारण अधिवेशन बुलाने का माग करत है तो मन्त्रिमण्डल इस प्रकार के अधिवेशनो को अवश्य बुलाता है। मन्त्रिमण्डल सम्राट को प्रतिनिधि सदन को समय से पूर्व विघटित करने का परामर्श देता है, सामान्य चुनावो की घोषणा करता है। जब कभी प्रतिनिधि सदन को विघटित कर दिया जाता है और राष्ट्रीय आपात की स्थिति उत्पन्न हो जाती है तो मन्त्रिमण्डल सभासद सदन का आपातकालीन अधिवेशन बुला सकता है। इस प्रकार के आपातकालीन अधिवेशन म लिये गये या स्वीकृत किये गये निर्णय अस्थायी होते है और उन पर नई प्रतिनिधि सदन के सत्र म आते ही स्वीकृति की आवश्यकता होती है। यदि प्रतिनिधि सदन के सत्र म आने के 10 दिन के अन्दर इस प्रकार के निर्णयो को स्वीकृति प्राप्त नही होती तो वे रद्द मान जाते है। (Art 54)

विधायी क्षेत्र मे डाइट की मन्त्रिमण्डल पर निर्भरता एक अन्य कारण से भी है। डाइट के सदस्यो के पास तकनीकी ज्ञान का अभाव होता है जो आधुनिक समय के कानूनो के निर्माण के लिए आवश्यक होता है। अत डाइट को बाध्य

राजनीतिक नीतियों को निर्धारित करना सरल होता है तथा उसके सदस्यों में सामूहिक उत्तरदायित्व की भावना पैदा होती है।

6 ब्रिटेन की भाँति जापान का मन्त्रिमण्डल केवल प्रशासनिक शक्तियों का उपयोग ही नहीं करता बल्कि विधायी क्षेत्र में डाइट का नेतृत्व भी करता है। अनुच्छेद 73 के अनुसार "मन्त्रिमण्डल के प्रतिनिधि के रूप में प्रधानमन्त्री सभी विधेयकों को डाइट के समक्ष प्रस्तुत करता है और राष्ट्रीय मामलों तथा विदेशी सम्बन्धों के बारे में डाइट में रिपोर्ट प्रस्तुत करता है।"

7 ब्रिटेन की भाँति जापान के मन्त्रीमण्डल की बैठकों की कार्यवाही को गोपनीय रखा जाता है। गोपनीयता को बनाये रखने के लिए मन्त्री वचनबद्ध होते हैं।

स्पष्ट है कि जापान का मन्त्रिमण्डल ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के अत्यधिक निकट है। उसे, जैसाकि यानगा ने कहा है 'डाइट द्वारा निर्धारित नीति के अनुसार राष्ट्रीय कार्यपालिका पर सर्वोच्च नियन्त्रण प्राप्त है, कम से कम संवैधानिक ढाँचे में जापान में उत्तरदायी शासन की व्यवस्था कर दी गयी है।"

जापान के मन्त्रिमण्डल की विशिष्ट विशेषतायें अथवा ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल से भिन्नतायें—जापान का मन्त्रिमण्डल ब्रिटेन के मन्त्रिमण्डल के निकट होते हुए भी उसमें कुछ ऐसी विशिष्ट विशेषतायें हैं जो उसे ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल से भिन्न करती हैं। ये विशिष्ट विशेषतायें अर्थात भिन्नतायें निम्न हैं—

1 जापान में डाइट के गैर सदस्यों को मन्त्रिमण्डल में शामिल किया जा सकता है। जापान का संविधान केवल इस बात की माँग करता है कि मन्त्रिमण्डल के अधिकांश सदस्य डाइट के सदस्य होंगे। यद्यपि जापान में डाइट के सदस्यों को मन्त्रिमण्डल में शामिल करने की प्रवृत्ति पायी जाती है परन्तु यदि प्रधानमन्त्री डाइट के गैर सदस्य को मन्त्रिमण्डल में शामिल करना चाहे तो उस पर कोई संवैधानिक प्रतिबन्ध नहीं है। वह डाइट के गैर सदस्य को मन्त्रिमण्डल में शामिल कर सकता है जैसाकि 1974 में प्रधानमन्त्री मिकि ने असाही सिबुन के सम्पादक को अपने मन्त्रिमण्डल में शामिल किया था। दूसरी ओर भारत, ब्रिटेन और संसदीय प्रणाली वाले अन्य देशों में संसद के गैर सदस्य को मन्त्रिमण्डल में शामिल तो किया जा सकता है परन्तु उसे छः महीने के अन्दर निर्वाचन अथवा मनोनयन द्वारा संसद का सदस्य बनना पड़ता है अन्यथा उसे मन्त्रिपद त्यागना पड़ता है।

2 जापान में निर्विभाग मन्त्रियों सहित सभी मन्त्री मन्त्रीमण्डल के सदस्य होते हैं। वे सब अपने अधिकार से मन्त्रिमण्डल की बैठकों में हिस्सा लेते हैं। उन्हें बैठकों में हिस्सा लेने के लिए प्रधानमन्त्री की प्रार्थना का इन्तजार नहीं करना पड़ता। दूसरी ओर ब्रिटेन में सभी मन्त्री मन्त्रिमण्डल के सदस्य नहीं होते। केवल महत्वपूर्ण विभागों के मन्त्री ही जिनकी संख्या प्रायः 20 होती है मन्त्रिमण्डल के

## प्रधान मन्त्री
## (The Prime Minister)

रचना—जापान के संविधान के अनुच्छेद 66 म प्रधान मन्त्री के पद की रचना की गयी है। इस तरह जापान म प्रधान मन्त्री का पद संविधान की उत्पत्ति है। यह ब्रिटिश प्रधान मन्त्री के पद की भांति विकास का परिणाम नही।

नियुक्ति—संविधान के अनुच्छेद 6 और 67 म प्रधान मन्त्री की नियुक्ति सम्बन्धी व्यवस्थायें की गयी है। अनुच्छेद 6 के अनुसार "सम्राट डाइट द्वारा मनोनीत व्यक्ति को ही प्रधान मन्त्री नियुक्त करेगा", अनुच्छेद 67 के अनुसार "डाइट के प्रस्ताव द्वारा डाइट के सदस्यो म से प्रधान मन्त्री का मनोनयन किया जायेगा। यह मनोनयन अन्य सभी कार्यों से पहले होगा।"

प्रधान मन्त्री की नियुक्ति सम्बन्धी उपयुक्त व्यवस्थाओ से निम्न निष्कर्ष निकालते है—

(i) सम्राट प्रधान मन्त्री की नियुक्ति करता है।

(ii) सम्राट उसी व्यक्ति को प्रधान मन्त्री नियुक्त कर सकता है जिसका डाइट ने मनोनयन किया हो। इस तरह प्रधान मन्त्री की नियुक्ति म सम्राट की कोई अपनी पसन्द नही होती। पसन्द तो डाइट की है। सम्राट उसे नियुक्त करने की केवल औपचारिकता निभाता है।

(iii) प्रधान मन्त्री डाइट का सदस्य होना चाहिए। डाइट अपने सदस्यो मे से किसी एक को प्रधान मन्त्री पद के लिए चुन सकती है। वह किसी अन्य व्यक्ति को प्रधान मन्त्री पद के लिए नही चुन सकती।

(iv) प्रधान मन्त्री प्रतिनिधि सदन और सभासद सदन मे से किसी एक सदन का सदस्य हो सकता है। उसके लिए ब्रिटेन की भांति निम्न सदन का सदस्य होना अनिवार्य नही है।

(v) अन्य किसी कार्य को करने से पूर्व डाइट का सबसे पहला कार्य प्रधान मन्त्री का मनोनयन करना है।

जापान के प्रधान मन्त्री की नियुक्ति सम्बन्धी व्यवस्थायें जहां ब्रिटिश संविधान से कुछ मिलती जुलती हैं, वहा उन दोनो मे कुछ अन्तर भी है। दोनो की नियुक्ति मे यह समानता है कि दोनो अपने-अपने देश के संवैधानिक अध्यक्ष अर्थात् सम्राट द्वारा नियुक्त किये जाते है। दोनो की नियुक्ति मे लोकप्रिय सदन की राय ही निर्णायक होता है। इस पर भी दोनो की नियुक्ति की प्रक्रिया म निम्न अन्तर पाये जाते है—

1 ब्रिटिश संसदीय परम्परा प्रधान मन्त्री का सम्राट द्वारा नियुक्ति म समद द्वारा मनोनयन की कोई बात नही करती। ब्रिटिश कॉमन सभा म राजनीतिक दलो के प्राय स्वीकृत नेता होते है। सामान्य निर्वाचनो के फलस्वरूप जिस

स्वीकृति के बिना राज्य के मन्त्रियों के विरुद्ध, उनके कार्यकाल के दौरान कोई कानूनी कार्यवाही नहीं की जा सकती।

मन्त्रिमण्डल का गठन—जापान मन्त्रिमण्डल के गठन की क्रिया राज्य के संवैधानिक प्रधान (सम्राट) से आरम्भ नहीं होती बल्कि डाइट से आरम्भ होती है। अनुच्छेद 67 के अनुसार "डाइट के प्रस्ताव द्वारा डाइट के सदस्यों में से मनोनीत किये जाने पर सम्राट औपचारिक रूप से प्रधानमन्त्री को नियुक्त करता है।" इस तरह प्रधानमन्त्री के चयन की शक्ति डाइट के पास है सम्राट के पास नहीं। सम्राट उस सदस्य को प्रधानमन्त्री नियुक्त करने के लिए बाध्य है जिसे डाइट ने इस पद के लिए चुना है चाहे उसे सम्राट व्यक्तिगत रूप से पसन्द करता हो अथवा न करता हो। वस्तुतः प्रधानमन्त्री के चयन में सम्राट की कोई अपनी पसन्द नहीं। दूसरी ओर ब्रिटेन में प्रधानमन्त्री के चयन में संसद का कोई हाथ नहीं। वहाँ प्रधानमन्त्री की नियुक्ति सम्प्रभु द्वारा होती है। यद्यपि सम्प्रभु सामान्यतः कामन सभा में बहुमत दल के नेता को सरकार निर्माण के लिए निमन्त्रित करता है परन्तु वहाँ कुछ ऐसी विशिष्ट परिस्थितियाँ भी उत्पन्न हो सकती हैं जब सम्प्रभु को अपने विवेकाधिकार का प्रयोग करते हुए प्रधान मन्त्री को नियुक्त करना पड़े। ऐसी दशा में ये परिस्थितियाँ उस समय उत्पन्न होती हैं जब कामन सभा में किसी दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो अथवा बहुमत प्राप्त दल विभाजित होने के कारण सर्वसम्मत नेता चुनने में असमर्थ हो। जापान का संविधान इस प्रकार की परिस्थितियों की कल्पना नहीं करता क्योंकि वहाँ डाइट प्रधानमन्त्री का मनोनयन करने में सर्वदा सक्षम है।

सदन द्वारा मनोनीत किये गये सदस्य का 10 दिन के अन्दर अनुसमर्थन नहीं करता तो प्रतिनिधि सदन के मनोनयन को ही डाइट का निर्णय मान लिया जाता है। (Art 67) इस तरह संविधान प्रधानमन्त्री के मनोनयन मे प्रतिनिधि सदन की पसन्द का गुरुता प्रदान करता है और अधिकांशत यही कारण है कि संविधान के लागू होने के समय से प्रधानमन्त्री निम्न सदन का ही सदस्य रहा है।

**योग्यतायें**—संविधान प्रधानमन्त्री के लिए किन्हीं विशिष्ट योग्यताओं का उल्लेख नहीं करता, मन्त्रिमण्डल के सदस्यों पर लागू होने वाली योग्यतायें प्रधान मन्त्री पर भी लागू होती है। ये निम्न है—

1 वह डाइट का सदस्य हो।

2 वह असैनिक हो। जापान की सशस्त्र सेनाओं का कोई सदस्य प्रधान मन्त्री पद को ग्रहण नहीं कर सकता। इस योग्यता का मूल उद्देश्य मन्त्रिमण्डल को सैनिक नियन्त्रण और प्रभाव से मुक्त रखना है।

कोई भी व्यक्ति (सदस्य) प्रधानमन्त्री पद के कार्यो का तभी सफलतापूर्वक निष्पादन कर सकता है जब उसमे राजनीतिक और व्यक्तिगत योग्यतायें हो अर्थात् वह प्रतिनिधि सदन मे बहुमत दल का नेता हो और उसमे, जैसाकि मगर विद ने कहा है "वाक्पटुता ज्ञान, परिश्रम और धैर्य की योग्यतायें हो।" इसके अतिरिक्त उसका व्यक्तित्व प्रभावपूर्ण होना चाहिए और उसमे व्यक्तियो को पहचानने, निर्णय लेने, जनमत को प्रभावित करने की योग्यतायें होनी चाहिए।

**शक्तियां अर्थात अधिकार और कर्त्तव्य**—संविधान के अध्याय IV के 11 अनुच्छेदो मे (अनुच्छेद 65 से अनुच्छेद 75 तक) मन्त्रिमण्डल की रचना एव कार्यों का उल्लेख किया गया है। इन्ही अनुच्छेदो मे प्रधानमन्त्री की शक्तियां, अधिकारो और कार्यों का भी उल्लेख है।

संविधान प्रधानमन्त्री को असाधारण शक्तियो से विभूषित करता है। वह उसे श्रेष्ठ और प्रतिष्ठित व्यक्ति बनाता है। ब्रिटेन के प्रधानमन्त्री की भांति शासन मे उसकी स्थिति केन्द्रीय है और सारा शासन तन्त्र उसी के इर्द गिर्द घूमता है। दोनो की शक्तियो मे अन्तर केवल इतना है कि जहा ब्रिटिश प्रधानमन्त्री अपनी शक्तियो को ससदीय परम्पराओ से प्राप्त करता है वहा जापान का प्रधानमन्त्री उन्हें संविधान से प्राप्त करता है।

जापान के प्रधानमन्त्री की मुख्य शक्तियां निम्न है—

**सर्वोच्च राजनीतिक शासक**—ब्रिटेन के प्रधानमन्त्री की भांति जापान का प्रधानमन्त्री भी देश का सर्वोच्च राजनीतिक शासक है। संविधान शासन की जिस कार्यपालिका शक्ति को मन्त्रिमण्डल मे निहित करता है वही संविधान उसे मन्त्रिमण्डल का अध्यक्ष बनाता है। दूसरे शब्दो मे, प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल का अध्यक्ष होने के नाते सारी कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग करता है। उसकी स्थिति इस

(ii) निष्ठापूर्वक कानून की देख-रेख करना अर्थात् डाइट द्वारा पारित कानूनो को निष्ठापूर्वक लागू करना।

(iii) विदेशी मामलों का प्रबन्ध करना अर्थात विदेश नीति को निर्धारित करना उसका सचालन करना, विदेशो से सम्बन्ध स्थापित करना तथा सम्बधों का विच्छेद करना आदि।

(iv) डाइट की पूर्व अथवा बाद मे प्राप्त की गयी स्वीकृति पर सन्धियो को निश्चित करना। दूसरे शब्दो म मन्त्रिमण्डल सन्धियो के मामले मे डाइट की उपेक्षा नही कर सकता। उसे दूसरे देशों के साथ की गयी सन्धियो के लिए पहले या बाद म डाइट से स्वीकृति लेनी पडती है।

(v) कानून द्वारा निर्धारित मानको के आधार पर नागरिक सेवाओ का प्रबन्ध करना।

(vi) बजट तैयार करना तथा उसे डाइट के समक्ष प्रस्तुत करना अर्थात मन्त्रिमण्डल देश की आर्थिक नीति को निर्धारित करता है आय-व्यय की मदो को निश्चित करता है तथा उनकी स्वीकृति के लिए बजट को डाइट के समक्ष प्रस्तुत करता है। यद्यपि डाइट मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रस्तुत विधेयक को ज्यो का त्यो ही पारित कर देता है परन्तु डाइट की स्वीकृति के बिना न तो कोई येन (yen-पैसा खर्च किया जा सकता है और न ही किसी येन को कर के रूप मे प्राप्त किया जा सकता है।

(vii) सविधान की व्यवस्थाओ को लागू करने के लिए मन्त्रिमण्डलात्मक आदेशो का निर्माण करना। मन्त्रिमण्डलात्मक आदेशो या अध्यादेशो का प्रयोग सविधान के उपबन्धो और डाइट द्वारा पारित कानूनो को लागू करने के लिए ही किया जा सकता है अन्य किन्ही विशिष्ट उद्देश्यो की पूर्ति हेतु इनका प्रयोग नही किया जा सकता।

(viii) सामान्य क्षमा अथवा विशिष्ट क्षमा को निश्चित करना, दण्ड का कम करना तथा अधिकारो का पुन प्रतिष्ठित करना। मन्त्रिमण्डल के य कार्य न्यायिक प्रकृति के है। ससदीय प्रणाली वाले अन्य देशो म इनका प्रयोग सवैधानिक अध्यक्ष करता है। जापान म मन्त्रिमण्डल के इन कार्यों पर सम्राट के प्रमाणीकरण की आवश्यकता होती है।

(ix) प्रशासनिक विभागो म समन्वय उत्पन्न करना।

2 विधायी कार्य—जापान का सविधान डाइट को राज्य शक्ति का सर्वोच्च अग बनाता है और उसे विधि निर्माण करने वाली एक मात्र सस्था बनाता है फिर भी मन्त्रिमण्डल विधान सम्बन्धी अनेक कार्यों को सम्पन्न करता है। वस्तुत सविधान मन्त्रिमण्डल को डाइट का विधायी नतृत्व प्रदान करता ह। अनुच्छेद 72 के अनुसार "मन्त्रिमण्डल के प्रतिनिधि के रूप म प्रधान मन्त्री सभी विधेयकों

उनके हौसले पस्त कर सकता है। इस पर भी किसी मन्त्री को पदच्युत करते समय प्रधानमन्त्री का बड़ी सावधानी से काम करना पड़ता है वह इसमें असाव धानी अथवा लापरवाही नहीं कर सकता। उसे इस अस्त्र का प्रयोग एक ' बुमेरंग कमाई" की तरह करना पड़ता है अन्यथा इसका अर्थ दल में विभाजन अथवा दल में अन्दर दल अथवा दल के नये नेता का चुनाव भी हो सकता है। ये सब सम्भावनायें प्रधानमन्त्री को इस अस्त्र के प्रयोग में प्रति सतर्क करती हैं।

4 मन्त्रिमण्डल का पोषणकर्त्ता एवं संहारकर्त्ता—प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल का निर्माता ही नहीं वह उसका पोषणकर्त्ता और संहारकर्त्ता भी है। मन्त्रिमण्डल उसके इर्द गिर्द चक्कर काटता है। उसके जीवित रहते मन्त्रिमण्डल जीवित रहता है और उसके पद त्यागने अथवा मृत्यु से मन्त्रिमण्डल की मृत्यु हो जाती है। अनुच्छेद 70 के अनुसार "प्रधानमन्त्री का पद रिक्त होने पर अथवा प्रतिनिधि सदन के सदस्यों के सामान्य निर्वाचन के बाद डाइट के प्रथम समारोह पर मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप से त्यागपत्र दे देगा।" इस तरह स्वयं के त्यागपत्र का भय सदस्यों की जबान (मुह) पर ताले लगा देता है। क्योंकि उसके त्यागपत्र का अर्थ है मन्त्रिमण्डल का त्यागपत्र। इसीलिए ब्रिटेन के प्रधानमन्त्री की भांति जापान के प्रधानमन्त्री को भी ' मन्त्रिमण्डल रूपी मेहराब का मुख्य पत्थर" कहा जाता है।

5 मन्त्रिमण्डल की बैठकों का सभापति—प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल का अध्यक्ष होता है। इस स्थिति में वह उसकी सभी बैठकों का सभापतित्व करता है। प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल की बैठकों की कार्यसूची तैयार करता है। जापान में मन्त्रिमण्डल के सभी निर्णय सर्वसम्मति से लिये जाते हैं और यह व्यवस्था ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल से भिन्न है। ब्रिटेन में निर्णय बहुमत से लिये जाते हैं। इस पर भी ब्रिटेन के प्रधानमन्त्री की भांति जापान में भी मन्त्रिमण्डल के निर्णयों पर प्रधानमन्त्री की छाप रहती है। उसका मत प्रभावपूर्ण ही नहीं होता निर्णायक भी होता है। अनुच्छेद 74 के अनुसार "सभी कानूनों और मन्त्रिमण्डल के आदेशों पर राज्य के सक्षम मन्त्री के हस्ताक्षर होते हैं और उन पर प्रधानमन्त्री के प्रति हस्ताक्षर होते हैं।" दूसरे शब्दों में प्रधानमन्त्री के हस्ताक्षरों के बिना मन्त्रिमण्डल का कोई निर्णय वैध नहीं होता।

6 मन्त्रियों का क्रमबद्धिकरण एवं ज्येष्ठता निर्धारित करना—प्रधानमन्त्री मन्त्रियों का क्रम निर्धारित करता है उनकी ज्येष्ठता निर्धारित करता है। प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल के सदस्यों में से एक को उप प्रधानमन्त्री नियुक्त करता है। उप प्रधानमन्त्री प्रधानमन्त्री का प्रमुख प्रवक्ता होता है। नीति निर्माण में उसकी भूमिका महत्वपूर्ण होती है। प्रधानमन्त्री की अनुपस्थिति में वह मन्त्रिमण्डल की बैठकों का सभापतित्व करता है।

7 प्रशासनिक विभागों का वितरण, पर्यवेक्षण और समन्वय—प्रधान मन्त्री प्रशासन की समस्त कार्यवाही का केन्द्र बिन्दु है। वह मन्त्रियों में विभागों का वित

होकर कार्यपालिका को विधायी शक्ति का प्रत्यायोजन करना पड़ता है। वह विधेयकों को मोटी रूप रखा म पारित करने के लिए विवश है।

3 वित्तीय काय—राष्ट्रीय वित्त पर डाइट को पूरा नियन्त्रण प्राप्त है। उसकी स्वीकृति के बिना न तो कोई धन खर्च किया जा सकता है और न कोई धन कर के रूप में प्राप्त किया जा सकता है फिर भी वित्त पर मन्त्रिमण्डल का प्रभाव अत्यधिक है। उदाहरणत बजट मन्त्रिमण्डल की देख-रेख म तैयार होता है, मन्त्रिमण्डल ही उसे डाइट के समक्ष प्रस्तुत करता है, वह ही आय-व्यय की मदों को निश्चित करता है और उन्हें डाइट द्वारा ज्यों का त्यों पास करा लिया जाता है। इस तरह राष्ट्र की आर्थिक नीति पर मन्त्रिमण्डल का नियन्त्रण होता है।

4 न्यायिक काय—जापान म मन्त्रिमण्डल सामान्य क्षमा, विशिष्ट क्षमा, दण्ड को कम करना अधिकारों को पुन प्रतिष्ठित करना आदि विषयों को निश्चित करता है। मन्त्रिमण्डल सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश को मनोनीत करता है जिसे औपचारिक रूप स सम्राट नियुक्त करता है। सर्वोच्च न्यायालय के अन्य न्यायाधीश और निम्न न्यायालय के सभी न्यायाधीश मन्त्रिमण्डल द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। सम्राट मन्त्रिमण्डल के इन कार्यों का प्रमाणीकरण करता है।

5 परामर्शदात्री काय—मन्त्रिमण्डल राज्य के मामलों म सम्राट को परामर्श देता है। वस्तुत राज्य सम्बन्धी मामलों में भी मन्त्रिमण्डल का निर्णय अन्तिम होता है और सम्राट उन औपचारिक कार्यों के निष्पादन में किन्हीं विवेकाधिकारों का प्रयोग नहीं करता। जैसाकि बिवल्ले और टनर ने कहा है कि 'मन्त्रिमण्डल का यह काय अत्यधिक महत्वपूर्ण है क्योंकि परामर्श उसकी ओर से निर्णय के बराबर है जो उसके विचारों के सोचविचार के उतना ही अधीन है जितना कि वे सवैधानिक राजा के अनुरूप है।"

6 आपातकालीन शक्तियाँ—आपातकालीन शक्तियाँ मन्त्रिमण्डल के पास है, परन्तु संविधान इन शक्तियों का विस्तृत उल्लेख नहीं करता।

मन्त्रिमण्डल की शक्तियों से स्पष्ट है कि वह सिद्धान्तत और व्यवहारत एक शक्तिशाली संस्था है। वैधानिक दृष्टि से वह ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल स भी शक्तिशाली है। वह ऐसी घ्युटी है जिसके चारों ओर प्रशासन चक्र घूमता है। वह "राज्य रूपी जहाज का परिचालक चक्र है", वह 'राजनीतिक वृत्त खण्ड का मेहराब का मुख्य पत्थर है।" आरदाय डब्ल्यू बोक्स न ठीक कहा है कि "जो शक्तियाँ मैजी संविधान मे उस अवास्तविक कार्यपालिका को दी गयी थीं जिसे सम्राट की ओर से नियुक्त किया जाता था और जो केवल सम्राट के प्रति उत्तरदायी थी वे अब सब मन्त्रिमण्डल के पास आ गयी हैं।' सक्षेप म मन्त्रि— राजनीतिक शासक है।

**11 दल का नेता—** प्रधानमन्त्री बहुमत दल का नेता होता है। दल का नेता होने के कारण उसे प्रधान मन्त्री का पद प्राप्त होता है। दल से अलग होने पर प्रधानमन्त्री की राजनीतिक मृत्यु हो सकती है जैसाकि ब्रिटेन में 1845 में सर रावर्ट पील की हुई थी। यही कारण है कि प्रधानमन्त्री अपने दल पर अपने नियन्त्रण को बनाये रखता है और उसके विभाजन को रोकने का प्रयास करता है। वह दल और जनता में अपनी लोकप्रियता को निरन्तर बनाये रखता है। जहां प्रधानमन्त्री दल की उपेक्षा नहीं कर सकता वहां दल भी प्रधानमन्त्री की उपेक्षा नहीं कर सकता। वस्तुतः प्रधानमन्त्री दल का मूलस्तम्भ होता है। वह दल को संगठित रखता है। वह दल के संगठन और एकता का प्रतीक होता है। वर्तमान समय में निर्वाचनों में मतदाता दल का नहीं प्रधानमन्त्री का चयन करते हैं। सामान्य चुनाव प्रधानमन्त्री के इर्द गिर्द सिमट कर रह गये हैं।

**12 संरक्षण—**प्रधानमन्त्री के पास संरक्षण की अपार शक्तियां हैं। संरक्षण की जो शक्तियां कभी सम्राट के पास थीं, वे आज प्रधानमन्त्री के पास हैं। सभी महत्वपूर्ण पदों पर नियुक्तियां प्रधानमन्त्री करता है।

**13 आपातकालीन शक्तियां—**संविधान आपातकालीन शक्तियां मन्त्रिमण्डल में निहित करता है। परन्तु इनका वास्तविक प्रयोग प्रधानमन्त्री करता है। ब्रिटेन और भारत जैसे संसदीय प्रणाली वाले देशों में ये शक्तियां सिद्धान्ततः संवैधानिक अध्यक्ष के पास होती हैं यद्यपि इनका वास्तविक प्रयोग मन्त्रिमण्डल करता है।

**स्थिति एवं महत्त्व—**प्रधानमन्त्री देश का संवैधानिक और राजनीतिक शासक है। उसकी शक्तियां असाधारण और असीम हैं। जो शक्तियां मैजी संविधान में सम्राट, प्रिवी काउन्सल, राजघराने के मन्त्रालय सुप्रीम कमाण्ड, जनरो आदि के पास थीं वे आज मन्त्रिमण्डल के माध्यम से प्रधानमन्त्री के पास हैं। प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल का निर्माता, पोषणकर्ता और संहारकर्ता है। वह मन्त्रियों को नियुक्त व पदच्युत करता है। वह प्रशासनिक विभागों का वितरण करता है तथा उनमें समन्वय करता है। वह मन्त्रियों के कार्यकाल के दौरान उनके विरुद्ध कानूनी कार्यवाही की आज्ञा देता है। वह राष्ट्र की नीतियों का निर्माता और देश के हितों का प्रणेता एवं रक्षक है। वह डाइट का नेतृत्व करता है, आदि। वस्तुतः ब्रिटिश प्रधानमन्त्री के सम्बन्ध में जो उपमायें व्यक्त की गयी हैं वे सब जापान के प्रधानमन्त्री पर लागू होती हैं अर्थात वह 'मन्त्रिमण्डल रूपी मेहराब का मूल पत्थर है," वह 'तारों के मध्य चन्द्रमा है" वह "ऐसा सूर्य है जिसके चारों ओर अन्य नक्षत्र घूमते हैं, वह सम्पूर्ण शासनतन्त्र की "धुरी" है, वह संवैधानिक तानाशाह है।

जापान का संविधान प्रधानमन्त्री की स्थिति को श्रेष्ठ और प्रतिष्ठित बनाता है परन्तु उसका प्रभाव और महत्त्व उसके व्यक्तित्व पर निर्भर करता है। प्रधानमन्त्री

राजनीतिक दल को कॉमन सभा में बहुमत प्राप्त हो जाता है सम्प्रभु उसके स्वीकृत नेता को सरकार निर्माण के लिए निमंत्रित करता है अर्थात सम्प्रभु उस प्रधान मन्त्री नियुक्त करता है और उसके परामर्श पर ही अन्य मन्त्रियों को नियुक्त करता है। ब्रिटेन में कुछ विशिष्ट परिस्थितियों के उत्पन्न होने पर सम्प्रभु अपने विवेक से प्रधान मन्त्री को नियुक्त कर सकता है, दूसरी ओर, जापान का संविधान सम्राट को कोई ऐसा विवेकाधिकार प्रदान नहीं करता कि वह प्रधान मन्त्री को नियुक्त कर सके। उसके लिए डाइट द्वारा मनोनीत किये गये व्यक्ति को प्रधान मन्त्री नियुक्त करना अनिवार्य है चाहे मनोनीत किए गए व्यक्ति को सम्राट व्यक्तिगत रूप से पसन्द करता हो अथवा नहीं करता हो। जापान में डाइट प्रधान मन्त्री का चयन करती है और सम्राट उसको नियुक्त करने की औपचारिकता निभाता है।

2 ब्रिटिश संसदीय परम्परा इस बात की माग करती है कि प्रधानमन्त्री कामन सभा का सदस्य हो। जब कभी किसी ऐसे व्यक्ति को प्रधानमन्त्री नियुक्त कर दिया जाता है जो कॉमन सभा का सदस्य नहीं होता, जैसाकि 1963 में लार्ड ह्यूम को प्रधानमन्त्री नियुक्त किया गया था, तो उसे छः महीने के अन्दर कॉमन सभा का सदस्य बनना पड़ता है जैसाकि लार्ड ह्यूम ने लार्ड सभा की अपनी सदस्यता त्याग कर कामन सभा की सदस्यता प्राप्त करने के लिए चुनाव लड़ा था। दूसरी ओर, जापान का संविधान इस बात की माग नहीं करता कि प्रधानमन्त्री अवश्य ही प्रतिनिधि सदन का सदस्य हो। वह डाइट के किसी सदन—प्रतिनिधि सदन अथवा सभासद् सदन का सदस्य हो सकता है। यदि वह दोनों सदनों द्वारा पृथक्-पृथक् रूप से बहुमत का समर्थन प्राप्त कर सकता है। जबसे संविधान लागू हुआ है तब से प्रतिनिधि सदन के सदस्य (बहुमत दल के नेता) को ही प्रधानमन्त्री पद के लिए मनोनीत किया जाता रहा है। यह कहा जा सकता है कि जापान में प्रधानमन्त्री पद के मनोनयन के लिए इस परम्परा का विकास हो गया है कि उसे प्रतिनिधि सदन में बहुमत दल का नेता होना चाहिए।

3 ब्रिटिश संसदीय परम्परा में प्रधानमन्त्री के मनोनयन के लिए संसद के दोनों सदनों की सहमति का कोई प्रश्न नहीं जबकि जापान के संविधान में डाइट द्वारा प्रधानमन्त्री पद के मनोनयन में दोनों सदनों की सहमति की बात सुस्पष्ट है। जापान में प्रधानमन्त्री के मनोनयन में डाइट के दोनों सदन पृथक् पृथक् रूप से मतदान करते हैं और डाइट का जिस सदस्य को दोनों सदनों में बहुमत का समर्थन प्राप्त हो जाता है वह डाइट को पसन्द हो जाता है। यदि किसी सदस्य को दोनों सदनों में बहुमत का समर्थन प्राप्त नहीं होता अथवा उनकी पसन्द में भिन्नतायें होने के कारण दोनों एक सदस्य पर सहमत नहीं हो पाते और दोनों सदनों की संयुक्त समिति भी उनमें समझौता कराने में सफल नहीं होती तथा प्रतिनिधि सदन प्रतिनिधि

6

# डाइट
## (The Diet)

परिचय—जिस प्रकार कांग्रेस संयुक्त राज्य अमरीका की, संसद ग्रेट ब्रिटेन की, सर्वोच्च सोवियत रूस की और संघीय सभा स्विट्जरलैण्ड की राष्ट्रीय व्यवस्थापिका है। उसी प्रकार डाइट जापान की राष्ट्रीय व्यवस्थापिका है। ब्रिटिश संसद और अमरीकी कांग्रेस की तुलना मे डाइट एक किशोर व्यवस्थापिका है, परन्तु एशिया मे यह सबसे प्राचीन और अत्यधिक अनुभवी व्यवस्थापिका है।

जापान म डाइट का उदय मैजी सविधान के अन्तर्गत हुआ था, परन्तु उस समय यह राज्य शक्ति का सर्वोच्च अग नही थी। राज्य की सर्वोच्च शक्ति सम्राट मे निहित थी और वह सम्प्रभुता का उपयोग करता था। परन्तु जापान के सविधान ने डाइट की स्थिति म पूर्ण परिवर्तन ला दिया है। आज सविधान "सम्राट केन्द्रित नही" "डाइट केन्द्रित" है। सविधान का अनुच्छेद 41 डाइट को राज्य शक्ति का सर्वोच्च अग और राज्य की एक मात्र कानून निर्मात्री निकाय बनाता है। इस पर भी जापानी डाइट ब्रिटिश ससद की भाति सर्वोच्च नही। उसकी शक्तिया सविधान द्वारा उसी प्रकार मर्यादित है जिस प्रकार अमरीकी कांग्रेस अथवा भारतीय ससद की शक्तिया सविधान द्वारा मर्यादित है।

### डाइट का सगठन
### (Organization of the Diet)

डाइट जापान की राष्ट्रीय व्यवस्थापिका है। यह द्वि सदनात्मक व्यवस्थापिका है। इसके उच्च सदन को सभासद् सदन और निम्न सदन को प्रतिनिधि सदन कहते है।

डाइट के सगठन क सम्बन्ध म सविधान जो व्यवस्थायें करता है, व इस प्रकार है। अनुच्छेद 43 के अनुसार, "दोनों सदनो म समस्त जनता द्वारा निर्वाचित सदस्य एव प्रतिनिधि रहगे।" प्रत्येक सदन के सदस्यों की सख्या का निर्धारण कानून द्वारा किया जायेगा। अनुच्छेद 44 के अनुसार, 'दोनों सदनो के सदस्यों

दिन के अन्दर सामान्य चुनाव अवश्य हो जाने चाहिए और चुनाव के बाद 30 दिन के अन्दर डाइट के अधिवेशन का आयोजन किया जाना चाहिए।

**सभासद सदन (The House of Councillors)**—सभासद सदन डाइट का उच्च सदन है। संविधान इसके सदस्यों की संख्या को निर्धारित नहीं करता बल्कि इस डाइट के कानून पर छोड़ देता है। वर्तमान समय में इसके सदस्यों की संख्या भारतीय राज्य सभा के सदस्यों की संख्या की भांति 250 है जो प्रतिनिधि सभा के सदस्यों की संख्या से आधी से कुछ कम है।

सभासद सदन अपने पूर्ववर्ती पीयर सभा की भांति किन्हीं वर्गों, समूहों या हितों का प्रतिनिधित्व नहीं करता और वर्तमान संविधान के अन्तर्गत न कभी उनका प्रतिनिधित्व करेगा। वह जापानी जनता का उसी प्रकार प्रतिनिधित्व करता है जिस प्रकार प्रतिनिधि सदन जापानी जनता का प्रतिनिधित्व करता है। इस दृष्टि से सभासद सदन ब्रिटिश लार्ड सभा और भारतीय राज्य सभा से तो भिन्न है, परन्तु अमरीकी सीनेट के समान है।

सभासद सदन के सदस्यों के निर्वाचन की प्रक्रिया प्रतिनिधि सभा के सदस्यों के निर्वाचन की प्रक्रिया से कुछ जटिल और असाधारण है। इसके 150 सदस्यों का निर्वाचन क्षेत्रीय आधार पर 46 निर्वाचन क्षेत्रों (निर्वाचन जिलों) से होता है और शेष 100 सदस्यों का निर्वाचन राष्ट्रव्यापी निर्वाचन क्षेत्र (National Constituency) के आधार पर होता है। प्रत्येक निर्वाचन जिले में से, जनसंख्या के अनुपात में, 2 से 8 सदस्यों का निर्वाचन होता है। इस तरह सभासद सदन के सदस्यों के निर्वाचन के लिए जापानी मतदाता को दो बार मतदान करना पड़ता है। एक बार निर्वाचन जिले के प्रतिनिधि के निर्वाचन के लिए और दूसरी बार राष्ट्रव्यापी निर्वाचन क्षेत्र के प्रतिनिधि के निर्वाचन के लिए। इस प्रकार की निर्वाचन व्यवस्था की स्थापना का उद्देश्य उच्च सदन में राष्ट्रीय स्तर के नेताओं को प्राप्त करना था ताकि वह सदन प्रतिष्ठा, अनुभव और निष्पक्षता से कार्य कर सके तथा प्रतिनिधि सदन की जल्दबाजी पर रोक लगा सके परन्तु संविधान निर्माताओं की यह आशा पूर्ण नहीं हुई।

सभासद सदन एक स्थायी सदन है। यह पूर्णतः कभी विघटित नहीं होता। इस तरह यह सदन राजनीतिक व्यवस्था को निरन्तरता और स्थिरता प्रदान करता है। अमरीकी सीनेट और भारतीय राज्य सभा के सदस्यों की भांति सभासद सदन के सदस्यों का कार्यकाल 6 वर्ष है। परन्तु जहां अमरीकी सीनेट और भारतीय राज्य सभा के एक तिहाई सदस्य प्रति दो वर्ष में सेवा निवृत्त होते हैं वहां जापानी सभासद सदन के आधे सदस्य प्रति तीन वर्ष बाद सेवा निवृत्त होते हैं। यदि जापान में प्रतिनिधि सदन को समय से पूर्व विघटित कर दिया जाता है तो सभासद सदन को भी बन्द कर दिया जाता है। परन्तु राष्ट्रीय आपात की स्थिति उत्पन्न होने पर

रण करता है, उनके क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवादों का निपटारा करता है उन्हें आवश्यक निर्देशन, प्रोत्साहन अथवा चेतावनी देता है उनमें समन्वय उत्पन्न करता है, उनका निरीक्षण करता है तथा उन पर नियन्त्रण रखता है। कोई भी मन्त्री प्रधानमन्त्री की सूचना एवं स्वीकृति के बिना किसी महत्त्वपूर्ण निर्णय का नहीं ले सकता। प्रधान मन्त्री किसी मन्त्रालय के निर्णय अथवा आदेश को स्थगित कर सकता है। वास्तव में सभी कानून और मन्त्रिमण्डलात्मक आदेश तभी वैध माने जाते हैं जब राज्य के वैध मन्त्री के हस्ताक्षरों के अतिरिक्त उन पर प्रधान मन्त्री के प्रतिहस्ताक्षर हो जाते हैं।

**8 मन्त्रिमण्डल और सम्राट के मध्य कड़ी**—प्रधान मन्त्री राज्य के मामलों में सम्राट को परामर्श देता है। क्योंकि मन्त्रिमण्डल संसदात्मक प्रणाली वाले देशों की भांति एक टीम के रूप में कार्य करता है और वह डाइट के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होता है, अतः कोई मन्त्री सम्राट को व्यक्तिगत परामर्श नहीं देता जैसाकि मैजी संविधान के अन्तर्गत मन्त्री किया करते थे। जहां ब्रिटेन जैसे संसदीय प्रणाली वाले देशों में सम्राट अथवा राष्ट्रपति प्रधान मन्त्री से सूचनायें प्राप्त कर सकता है वहां जापान का संविधान सम्राट को यह अधिकार भी प्रदान नहीं करता। जापान में यह प्रधानमन्त्री के ऊपर निर्भर करता है कि वह सम्राट को कोई सूचना दे अथवा न दे।

**9 नीतियों का निर्माता**—प्रधानमन्त्री राष्ट्र की गृह और विदेश नीति का निर्माता होता है। यद्यपि आवश्यक नहीं कि गृह और विदेश मन्त्रालय प्रधानमन्त्री के पास हों परन्तु दोनों क्षेत्रों में वह सरकार की नीतियों का प्रमुख प्रवक्ता होता है।

विदेशों में प्रधानमन्त्री राष्ट्रीय हितों का प्रमुख प्रणेता होता है। वह प्रमुख अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में भाग लेता है। विश्व शान्ति और सुरक्षा के सम्बन्ध में वह दूसरे देशों के शासनाध्यक्षों से पत्र-व्यवहार करता है। विदेशों में सद्भावनार्थ यात्रायें करता है।

**10 डाइट का नेतृत्व**—प्रधानमन्त्री प्रतिनिधि सदन में बहुमत दल का नेता होता है। इस स्थिति में वह सदन की कार्यवाही में भाग लेता है सरकारी नीतियों का स्पष्टीकरण करता है और आवश्यकता पड़ने पर वह सदन समय से पूर्व भंग करा सकता है। वह स्पीकर और विपक्ष से निरन्तर सम्पर्क बनाये रखता है।

मन्त्रिमण्डल के प्रतिनिधि के रूप में प्रधानमन्त्री सभी विधेयकों को डाइट के समक्ष प्रस्तुत करता है और राष्ट्रीय मामलों तथा विदेशी सम्बन्धों के बारे में डाइट में रिपोर्ट प्रस्तुत करता है। इस दृष्टि से प्रधानमन्त्री विधायी क्षेत्र में डाइट का नेतृत्व करता है। डाइट प्रधानमन्त्री की इच्छा के विरुद्ध कुछ भी नहीं कर सकती विशेषकर तब तक जब तक प्रधानमन्त्री की पीठ पर बहुमत का हाथ होता है।

अथवा मतदान के लिए सदन के बाहर उत्तरदायी नहीं ठहराये जा सकते अर्थात संविधान डाइट के सदस्यों को सदन के अन्दर विचारों और भाषण की पूर्ण स्वतन्त्रता देता है ।

**गणपूर्ति**—डाइट के किसी सदन में तब तक कोई कार्यवाही नहीं की जा सकती जब तक सदन के कुल सदस्यों के एक-तिहाई अथवा उससे अधिक सदस्य उपस्थित नहीं होते । सदन में सभी निर्णय उपस्थित सदस्यों के बहुमत द्वारा लिये जाते हैं ।

**अधिवेशन**—संविधान डाइट के तीन प्रकार के अधिवेशनों की व्यवस्था करता है, साधारण विशेष और असाधारण ।

**साधारण अधिवेशन** वर्ष में कम से कम एक बार अवश्य बुलाये जाने चाहिए । साधारण अधिवेशन सामान्यतः दिसम्बर माह में शुरू होते हैं और प्राय 150 दिन तक चलते हैं । अधिवेशनों की तिथि साम्राज्यीय आदेश द्वारा निश्चित की जाती है ।

**विशेष अधिवेशन**—सामान्य चुनाव के बाद और साधारण अधिवेशन के शुरू होने से पहले बुलाये जा सकते हैं । सामान्यतः ये अधिवेशन प्रधानमन्त्री और सदनों के अन्य पदाधिकारियों के चयन के लिए बुलाये जाते हैं । अनुच्छेद 54 के अनुसार, जब प्रतिनिधि सदन को विघटित कर दिया जाता है तो विघटित करने की तिथि से 40 दिन के अन्दर प्रतिनिधि सदन के सदस्यों के निर्वाचन हेतु सामान्य चुनाव अवश्य सम्पन्न हो जाने चाहिए और चुनाव सम्पन्न होने के समय से 30 दिन के अन्दर डाइट के अधिवेशन का आयोजन अवश्य किया जाना चाहिए ।"

**असाधारण अधिवेशन** मुख्यतः तीन परिस्थितियों में बुलाये जा सकते हैं । प्रथम, मन्त्रिमण्डल स्वयं डाइट के असाधारण अधिवेशनों का आयोजन कर सकता है । दूसरे, जब डाइट के किसी सदन के एक चौथाई या उससे अधिक सदस्य मांग करते हैं, तो मन्त्रिमण्डल डाइट के असाधारण अधिवेशन का आयोजन करता है ।' तीसरे, जब प्रतिनिधि सदन विघटित होता है और राष्ट्रीय आपात स्थिति उत्पन्न हो जाती है तो मन्त्रिमण्डल सभासद सदन के आपात अधिवेशनों का आयोजन कर सकता है ।

डाइट के दोनों सदनों के अधिवेशन एक साथ शुरू होते हैं और एक साथ समाप्त होते हैं जैसाकि अनुच्छेद 54 में कहा गया है कि 'जब प्रतिनिधि सदन विघटित कर दिया जाता है तो सभासद सदन भी उसी समय बन्द कर दिया जाता है ।"

**डाइट के पदाधिकारी (अध्यक्ष तथा अन्य पदाधिकारी)** अनुच्छेद 58 के अनुसार ' डाइट का प्रत्येक सदन अपने सभापति (अध्यक्ष) और अन्य पदाधिकारियों का चयन स्वयं करता है । अध्यक्ष के अतिरिक्त प्रत्येक सदन के अन्य पदाधिकारी हैं

का पद वैसा ही है जैसाकि उसका पदाधिकारी उसे बनाना चाहता है। यदि प्रधानमन्त्री उच्च कोटि का बुद्धिमान व्यक्ति है, यदि वह अनुभवी है, यदि उसकी प्रकृति स्वाधिकारयुक्त है, यदि वह दृढ सकल्प वाला व्यक्ति है और निर्णय लेने से विचलित नही होता तो वह राष्ट्र का भाग्य निर्माता बन सकता है। डाइट मे बहुमत रहने वह ऐसी सत्ता का प्रयोग कर सकता है जिसकी रोमन सम्राट प्रतिस्पर्धा कर सकते है और आधुनिक तानाशाह व्यय मे बराबरी की चेष्टा कर सकते है।

## समीक्षा प्रश्न

1 जापान के मन्त्रिमण्डल के सगठन तथा कार्यों का वर्णन कीजिए।

2 जापान के प्रधानमन्त्री की नियुक्ति किस प्रकार होती है ? उसकी शक्तियो एव कार्यों का वर्णन कीजिए।

सदन की अनुशासन समिति को भेज सकता है परन्तु वह स्वयं किसी सदस्य को सदन से निष्कासित नहीं कर सकता। सदन के उपस्थित सदस्यों को दो तिहाई बहुमत के प्रस्ताव द्वारा ही किसी सदस्य को सदन से निष्कासित किया जा सकता है। (Art 58) इस दृष्टि से जापान के स्पीकर की शक्ति ब्रिटिश स्पीकर से कम है। जहा ब्रिटिश स्पीकर उपद्रवी व्यवहार के लिए किसी सदस्य को स्वयं सदन से निष्कासित कर सकता है वहा जापान मे यह कार्य सदन के उपस्थित सदस्यो के दो तिहाई बहुमत के प्रस्ताव द्वारा ही किया जा सकता है।

9 वह सदन की मर्यादा और हितो का रक्षक है। गैलरी म अव्यवस्था फैलाने वाले दर्शको को बाहर निकाल सकता है, पूरी गलरी को खाली करा सकता है और आवश्यकता हो तो इसके लिए पुलिस की सहायता ले सकता है।

10 सदन म अव्यवस्था फैलाने पर वह कुछ समय के लिए सदन की बैठक स्थगित कर सकता है।

11 वह उन सरकारी सदस्यो की नियुक्ति को स्वीकृत करता है जो डाइट मे मन्त्रियो की सहायता करते है।

12 वह अपने मत को प्रकट करने के लिए किसी समिति मे उपस्थित हो सकता है।

13 वह सदस्यो को प्रश्न पूछने की आज्ञा देता है।

14 डाइट के अवकाश काल म वह किसी सदस्य के त्यागपत्र को स्वीकार करता है।

15 स्पीकर के निर्देशन म महासचिव सदन के मामलो का प्रशासन करता है तथा सरकारी दस्तावेजो पर हस्ताक्षर करता है।

## डाइट के कार्य या शक्तियाँ

## (Functions or Powers of the Diet)

जापान म डाइट, जैसा कि अनुच्छेद 41 म कहा गया है कि, "राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग है, वह राज्य की कानून निर्माण करने वाली एक मात्र संस्था है।"

उसके पास केवल विधायी शक्तिया ही नही, उसके पास कार्यपालिका और न्यायपालिका सम्बन्धी शक्तिया भी है। डाइट कानूनो का निर्माण ही नही करता, प्रधान मन्त्री का मनोनयन भी करता है। मन्त्रिमण्डल डाइट के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी है, राष्ट्रीय वित्त पर उस पूर्ण नियन्त्रण प्राप्त है, साम्राज्यीय घराने, सेना आदि सम्बन्धी व्यय सभी डाइट द्वारा स्वीकृत होते है सवैधानिक संशोधन को आरम्भ करने को शक्ति डाइट के पास है। डाइट प्रशासन की त्रुटियो एव भ्रष्टाचार सम्बन्धी विषयो पर जाच समितिया नियुक्त कर सकती हैं। न्यायाधीशो के विरुद्ध लगाये गये अभियोगो का निर्णय करने के लिए डाइट

एवं निर्वाचकों की योग्यतायें कानून द्वारा निश्चित की जायेंगी। इस सम्बन्ध में जाति, सम्प्रदाय लिंग, सामाजिक स्थिति, कौटुम्बिक मूल, शिक्षा सम्पत्ति अथवा आय के आधार पर कोई भेदभाव नहीं किया जायेगा।" अनुच्छेद 47 के अनुसार "निर्वाचित जिला, मतदान पद्धति और दोनों सदनों के सदस्यों के निर्वाचन सम्बन्धी अन्य विषय कानून द्वारा निश्चित किये जायेंगे।"

जापान में डाइट के दोनों सदनों का संगठन जन प्रतिनिधित्व के सिद्धान्त के आधार पर किया जाता है। दोनों जापानी जनता का प्रतिनिधित्व करते हैं। दोनों का निर्वाचन वयस्क मताधिकार के आधार पर प्रत्यक्ष रूप से गुप्त मतदान प्रणाली के आधार पर होता है। बीस वर्ष की आयु प्राप्त प्रत्येक नागरिक (स्त्री व पुरुष) को दोनों सदनों के निर्वाचन में मतदान करने का अधिकार है। इस दृष्टि से जापान के संविधान पर अमरीका के संविधान का प्रत्यक्ष प्रभाव नजर आता है। अमरीका में भी कांग्रेस के दोनों सदनों का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा होता है।

प्रतिनिधि सभा (The House of Representatives)—प्रतिनिधि सभा डाइट का निम्न सदन है। संविधान इसके सदस्यों की संख्या निर्धारित नहीं करता बल्कि इसे डाइट के कानून पर छोड़ देता है। यही कारण है कि प्रतिनिधि सदन के सदस्यों की संख्या समय-समय पर बदलती रही है। वर्तमान समय में प्रतिनिधि सदन के सदस्यों की कुल संख्या 511 है। इन सदस्यों के निर्वाचन के लिए जापान को कुल 123 निर्वाचन जिलों में विभाजन किया गया है। प्रत्येक निर्वाचन जिले से 3 से 5 प्रतिनिधियों का निर्वाचन होता है। प्रत्येक प्रिफेक्चर (प्रान्त) को 1 से चार निर्वाचन जिलों में विभक्त किया गया है। टोकियो में 7 निर्वाचन जिले हैं जबकि अगामी द्वीप समूह में, जनसंख्या कम होने के कारण, एक ही निर्वाचन जिला है। वस्तुतः यहां से 1 ही प्रतिनिधि निर्वाचित होता है। निर्वाचन सीमित मत प्रणाली (Limited Vote System) के आधार पर होता है अर्थात प्रत्येक मतदाता को एक ही मत देने का अधिकार है। निर्वाचन राजनीतिक दलों के आधार पर होता है। यदि किसी निर्वाचन क्षेत्र के निर्वाचित प्रतिनिधि की मृत्यु हो जाती है अथवा वह त्यागपत्र दे देता है तो उस निर्वाचन-क्षेत्र में उप चुनाव नहीं होते बल्कि चुनाव में जिस उम्मीदवार को कम स्थान मिले होते हैं उसे उसके स्थान पर निर्वाचित घोषित कर दिया जाता है।

प्रतिनिधि सदन के सदस्यों का कार्यकाल 4 वर्ष है, यदि उस समय से पहले विघटित न कर दिया गया हो। इस तरह प्रतिनिधि सदन के सदस्यों का कार्यकाल निश्चित होते हुए भी निश्चित नहीं। प्रधानमंत्री के परामर्श पर सम्राट प्रतिनिधि सदन को कभी भी समय से पूर्व विघटित कर सकता है। जब प्रतिनिधि सदन विघटित कर दिया जाता है तो प्रतिनिधि सदन के विघटन होने के सम...

जापान मे डाइट की विधायी शक्तियो पर सवैधानिक सीमाग्रो के अतिरिक्त कुछ व्यावहारिक सीमायें भी लागू होती है। कानून निर्माण की सस्था होन हुए भी डाइट व्यवहार म विधेयको को आरम्भ नही करती। जितन भी विधेयक डाइट म प्रस्तुत किय जात है, उनम से अधिकाश मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रस्तुत किय जाते है। मन्त्रिमण्डल का सम्बध डाइट म बहुमत दल से होता है। अत अपने सबसे महत्वपूर्ण काम(कानून निर्माण) के निष्पादन मे डाइट मन्त्रिमण्डल के नेतृत्व मे काय करती है। दूसरे, डाइट के साधारण सदस्यो के पास समय और तकनीकी ज्ञान का अभाव होता है। अत उसे विधयको के प्रारूप के लिए प्रशासन के विशेषज्ञो पर निभर करना पडता है। डाइट मोटे रूप मे ही विधेयको को पारित कर सकती है। उनके विस्तृत विवरण के लिए उसे कायपालिका को कानूनो के आधीन नियम और विनियम निर्माण करन की शक्ति प्रत्यायोजित करनी पडती है।

2 कायपालिका शक्ति अथवा कायपालिका पर नियन्त्रण—ब्रिटेन और भारत जैस ससदीय प्रणाली वाले देशों की भाति जापान की डाइट कार्यपालिका पर प्रभाव डालने और उसे नियन्त्रित रखने की क्षमता रखती है। वस्तुत जापान म कायपालिका के निर्माण की प्रक्रिया डाइट से आरम्भ होती है। डाइट अपने प्रस्ताव द्वारा अपने सदस्यो मे से प्रधानमन्त्री का मनोनयन करती है जिसे सम्राट औपचारिक रूप से प्रधानमन्त्री नियुक्त करता है। दूसरे, मन्त्रिमण्डल के अधिकाश सदस्य डाइट के सदस्य होते हैं और जबसे सविधान लागू हुआ है तबसे एक-आध अपवाद को छोडकर मन्त्रिमण्डल के सभी सदस्य डाइट के सदस्य रहे हैं। तीसरे, मन्त्रिमण्डल डाइट के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी है। मन्त्रिमण्डल अपने पद पर तब तक बना रहता है, जब तक डाइट का विश्वास उस पर बना रहता है। ज्योही यह विश्वास समाप्त हो जाता है मन्त्रिमण्डल को त्यागपत्र देना पडता है। जैसाकि अनुच्छेद 69 म कहा गया है कि "यदि डाइट मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पास कर देती है अथवा विश्वास के किसी प्रस्ताव को अस्वीकार कर देती है तो मन्त्रिमण्डल को सामूहिक रूप से त्याग पत्र देना पडता है, यदि 10 दिन के अन्दर प्रतिनिधि सदन को भग न कर दिया गया हो।"

डाइट अन्य अनेक साधनो द्वारा भी मन्त्रिमण्डल को प्रभावित एव नियन्त्रित करती है। डाइट के सदस्य मन्त्रिमण्डल से शासन के सम्बन्ध म सूचनायें प्राप्त कर सकते हैं तथा सावजनिक विषयो पर सरकारी दृष्टिकोण का स्पष्टीकरण माग सकते हैं। वे प्रश्न पूछ सकते है पूरक प्रश्न पूछ सकते है, काम रोको प्रस्ताव पेश कर सकते है तथा निन्दा प्रस्ताव पारित कर सकते है।

3 वित्त पर नियन्त्रण—डाइट को राष्ट्रीय वित्त पर पूर्ण नियन्त्रण प्राप्त है। जिसमे कि वार्षिक बजट मन्त्रिमण्डल की देख रेख म तैयार होता है

मन्त्रिमण्डल सभासद् सदन के असाधारण अधिवेशनो का आयोजन कर सकता है।

**डाइट के सदस्यो की योग्यतायें**—डाइट के सदस्यो की मुख्य योग्यतायें निम्न है—

(i) वह जापान का जन्मजात नागरिक हो अर्थात देशीकरण (Naturalized Citizenship) नागरिक डाइट की सदस्यता के लिए निर्वाचन नही लड सकता।

(ii) 25 वर्ष की आयु प्राप्त नागरिक प्रतिनिधि सदन के लिए और 30 वर्ष की आयु प्राप्त नागरिक सभासद सदन के लिए निर्वाचन लड सकता है।

(iii) कोई भी नागरिक एक ही समय पर डाइट के दोनो सदनो की सदस्यता ग्रहण नही कर सकता। यदि कोई नागरिक डाइट के दोनो सदनो के लिए निर्वाचित हो जाता है तो उसे एक सदन की सदस्यता से त्यागपत्र देना पडता है।

(iv) वह किसी लाभ के पद पर न हो।

(v) वह दिवालिया या पागल न हो।

(vi) वह न्यायालय द्वारा दण्डित होने के बाद दण्ड का भोग न कर रहा हो।

(vii) वह डाइट के किसी कानून के अन्तर्गत अयोग्य घोषित न किया गया हो।

(viii) वह जापान के किसी शहर, गाँव अथवा कस्बे मे कम से कम तीन माह तक रहा हो।

जब कभी सदस्यो की योग्यता सम्बन्धी कोई विवाद उत्पन्न हो जाता है तो प्रत्येक सदन उसका निपटारा स्वयं करता है। परन्तु यदि किसी सदस्य को उसकी सदस्यता से वंचित करना होता है तो इसके लिए उपस्थित सदस्यो की दो तिहाई या उससे अधिक मतो द्वारा पारित प्रस्ताव की आवश्यकता होती है।

**वेतन तथा भत्ते**—डाइट के सदस्यो के वेतन समय समय पर कानून द्वारा निश्चित किये जाते है। सेवानिवृत्ति के बाद सदस्यो को पेंशन दी जाती है। सदस्यो को अनेक प्रकार के भत्ते भी प्राप्त होते है। उन्हे पत्र व्यवहार और निजी कार्यालय के संचालन हेतु कुछ सुविधायें भी दी जाती है।

**विशेषाधिकार**—डाइट के सदस्य निम्न विशेषाधिकारो का उपयोग करते है—

(i) कानून द्वारा निश्चित स्थितिया अर्थात् दण्डनीय अपराधो को छोडकर डाइट के अधिवेशन की अवधि मे दोनो सदनो के सदस्यो को गिरफ्तार नही किया जा सकता। यदि सदन के अधिवेशन के आरम्भ होने से पूर्व किसी सदस्य को गिरफ्तार किया जाता है तो सदन की मांग पर उसे अधिवेशन की अवधि के लिए मुक्त कर दिया जाता है। (Art 50)

(ii) दोनो सदनो के सदस्य सदन के अन्दर दिये गये भाषणो, विचारो

सधियो पर काग्रेस मे केवल उच्च सदन सीनेट के अनुसमथन को आवश्यकता होती है वहा जापान मे डाइट अर्थात उसके दोनों सदनों के अनुसमर्थन की आवश्यकता होती है। परन्तु जापान का मन्त्रिमण्डल अमरीका की कायपालिका की भाति डाइट की स्वीकृति की आवश्यकता को दूर करने के लिए दूसरे देशों स सधिया करन के स्थान पर कायपालिका समझौते कर सकता ह। कायपालिका समझौते पर डाइट की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होती।

5 जाच शक्तियां—डाइट को शासन के किसी भी विषय के बारे मे जांच कराने का अधिकार ह। जाच कार्यों के लिए डाइट किन्हीं गवाहो की उपस्थिति और उनकी गवाही तथा रिकार्डों को पश करने की माग कर सकती है। यहां भी जापान के सविधान पर अमरीका का प्रभाव स्पष्ट नजर आता ह। जहा अमरीकी जाच समितियो से सारा अमरीकी प्रशासन घर्राता है वहा जापान म भी इस प्रकार की जाच समितिया के फलस्वरूप मन्त्रियो को त्यागपत्र देना पडा है। उदाहरणत डाइट ने 1947 मे सरकारी सम्पत्ति के प्रबंध रूप स विक्रय करन सम्बन्ध विषय पर एक जाच समिति का निर्माण किया था।

6 महाभियोग न्यायालय स्थापित करने का अधिकार—डाइट को महाभियोग न्यायालय स्थापित करने का अधिकार है। अनुच्छेद 64 के अनुसार "डाइट उन न्यायाधीशो के अभियोगो के निर्णय के लिए, जिनके विरुद्ध पदच्युति सम्बन्धी कार्यवाही आरम्भ की जा चुकी है, दोनो सदनो के सदस्यो म से, महाभियोग न्यायालय की स्थापना करेगी।"

7 सवधानिक सभा—डाइट को सविधान म सशाधन करने हेतु सशोधन प्रक्रिया को आरम्भ करने की शक्ति है। अनुच्छेद 96 के अनुसार "कोई भी सशोधन सम्राट द्वारा तब तक लागू नही किया जा सकता जब तक उसे डाइट के दोनो सदनो द्वारा दो तिहाई अथवा उससे भी अधिक मतों द्वारा स्वीकार होने के बाद उसे जनता के अनुसमथन के लिए प्रस्तुत नही किया जाता और उसे विशेष जनमत संग्रह अथवा चुनाव म, जैसाकि डाइट निश्चित करे कुल मतो के बहुमत के सकारात्मक मत प्राप्त नहीं हो जाते।" जापान के सविधान की यह व्यवस्था कुछ अशो मे स्विटजरलैण्ड के सविधान स मिलती है परन्तु जहा स्विस सविधान जन सख्या के निश्चित भाग को (50,000 मतदाताओ को) सवधानिक सशोधन आरम्भ करने का अधिकार प्रदान करता है वहा जापान का सविधान जापानी जनता को सवधानिक सशोधनो को आरम्भ करने की शक्ति प्रदान नही करता। यद्यपि वह स्विस सविधान की भाति जापानी जनता को सशोधन के अनुसमथन का अधिकार देता है। जापानी जनता डाइट द्वारा पारित सवैधानिक सशोधनो को अस्वीकार तो कर सकती है परन्तु वह उन्हें आरम्भ नहीं कर सकती।

मे असहमति हो जाती है अर्थात् सभासद सदन प्रतिनिधि सदन द्वारा पारित विधेयक से सहमत नहीं होता या उसका मत प्रतिनिधि सदन के मत से भिन्न होता है तो जापान म विधेयक समाप्त नहीं होता बल्कि संविधान प्रतिनिधि सदन को सभासद सदन के वीटो को रद्द करने का अधिकार देता है। अनुच्छेद 59 के अनुसार, प्रतिनिधि सदन अपने उपस्थित सदस्यो के दो तिहाई या उससे अधिक बहुमत से सभासद सदन के वीटो को रद्द कर सकता है।" जापान के संविधान की यह व्यवस्था ही प्रतिनिधि सदन को सभासद सदन से श्रेष्ठता प्रदान करती है।

उपर्युक्त व्यवस्था के अतिरिक्त संविधान कुछ अन्य व्यवस्थायें भी करता है। प्रथम, किसी विधेयक पर दोनों सदनों के मतभेदो को दूर करने के लिए दोनों सदनों की एक संयुक्त समिति की भी स्थापना की जा सकती है। यदि संयुक्त समिति भी मतभेदो को दूर करने म असफल रहती है तो प्रतिनिधि सदन उपयुक्त व्यवस्था का प्रयोग कर सकता है। दूसरे, यदि सभासद सदन किसी विधेयक पर 60 दिन के अन्दर निर्णय लेने मे असफल रहता है तो प्रतिनिधि सदन इसे विधेयक पर सभासद् सदन की अस्वीकृति मानकर उपर्युक्त व्यवस्था का प्रयोग कर सकता है। इस तरह साधारण विधेयको के सम्बन्ध म सभासद सदन की स्थिति ब्रिटिश लार्ड सभा से भी न्यून है। जहा ब्रिटिश लार्ड सभा साधारण विधेयको म एक वर्ष की देरी कर सकती है वहा जापानी सभासद सदन अधिक से अधिक 60 दिन की देरी कर सकता है।

2 वित्त विधेयक—वित्त विधेयको पर सभासद सदन की शक्तियाँ और भी कम है। वित्त विधेयक पहले प्रतिनिधि सभा म ही पेश किए जा सकते है, सभासद सदन मे नहीं। दूसरे, वित्त विधेयक को सभासद् सदन न अस्वीकार कर सकता है न संशोधित। अनुच्छेद 60 के अनुसार, "प्रतिनिधि सदन द्वारा पारित होने के बाद बजट को सभासद् सदन के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। यदि सभासद सदन प्रतिनिधि सदन से भिन्न निर्णय करता है और दोनों सदनो की संयुक्त समिति किसी निर्णय पर नहीं पहुंच पाती और सभासद सदन बजट के उस सदन म पेश होने के 30 दिन के अन्दर अन्तिम कार्यवाही करने म असफल रहता है तो प्रतिनिधि सदन के निर्णय को ही डाइट का निर्णय मान लिया जाता है।" इस तरह वित्त विधेयक म सभासद् सदन अधिक से अधिक 30 दिन की देरी कर सकता है। जापान के सभासद् सदन की यह स्थिति ब्रिटिश लार्ड सभा से मिलती जुलती है।

3 मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण—मन्त्रिमण्डल पर प्रभाव डालने और उसके कार्यों को नियन्त्रित रखने म भी प्रतिनिधि सदन सभासद सदन से अधिक शक्ति-

अभियोग न्यायालय की स्थापना करती है। संक्षेप में, संविधान डाइट को उन सब प्रतिद्वन्द्वी संस्थाओं को समाप्त करता है जो मेजी संविधान के अन्तर्गत उनकी शक्तियों में बाधक थीं।

डाइट की मुख्य शक्तियां निम्न हैं —

**1 विधायी शक्तियां**— जापान एक एकात्मक शासन प्रणाली वाला देश है। यहां भारत और अमरीका जैसे संघीय शासन प्रणाली वाले देशों की भांति शासन की शक्तियों का केन्द्र और इकाइयों में विभाजन नहीं किया गया। अतः डाइट विधायी शक्तियों का एकमात्र प्रयोग करती है। वह समूचे राष्ट्र के लिए कानूनों का निर्माण करती है। संविधान विधायी विषयों की गणना नहीं करता। अतः डाइट सभी क्षेत्रों और सभी विषयों—राजनीतिक, आर्थिक सामाजिक पर कानून का निर्माण कर सकती है। डाइट प्रतिवर्ष इतने अधिक कानूनों का निर्माण करती है अथवा पुराने कानूनों को समाप्त करती है कि वह एक "विधायी मशीन" बनकर रह गयी है।

डाइट राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग और कानून निर्माण की एक मात्र संस्था है परन्तु उसकी कानून निर्माण की शक्ति निर्बाध या असीमित नहीं। उस पर संवैधानिक और व्यावहारिक दोनों प्रकार की सीमायें हैं। प्रथम जापान में संविधान सर्वोच्च है डाइट नहीं, डाइट संवैधानिक सीमाओं के अन्तर्गत कानूनों का निर्माण कर सकती है। संवैधानिक धाराओं के विपरीत वह किसी कानून का निर्माण नहीं कर सकती। दूसरे, यद्यपि जापान में डाइट द्वारा पारित विधियों पर कार्यपालिका वीटो लागू नहीं होता परन्तु उन पर न्यायपालिका वीटो अवश्य लागू होता है। संविधान सर्वोच्च न्यायालय को किसी कानून, आदेश, विनियम अथवा सरकारी कार्य की संवैधानिकता की जांच करने का अधिकार देता है। यदि कोई कानून या आदेश, विनियम या सरकारी कार्य संवैधानिक धाराओं के विपरीत है तो न्यायालय उसे अवैध घोषित करके अप्रभावी बना सकती है। तीसरे, जापान के नागरिकों के अधिकार "शाश्वत और अखण्ड" हैं। जब तक वे सार्वजनिक कल्याण में बाधा नहीं डालते तब तक डाइट उन्हें सीमित करने सम्बन्धी कानूनों का निर्माण नहीं कर सकती। चौथे, डाइट एक स्थानीय लोकसत्ता में लागू होने वाले किसी भी विशेष कानून को तब तक निर्मित नहीं कर सकती जब तक उस पर सम्बन्धित स्थानीय लोक सत्ता के मतदाताओं के बहुमत की सहमति प्राप्त नहीं हो जाती।" पांचवें, सर्वोच्च न्यायालय को भी नियम निर्माण सम्बन्धी कुछ अधिकार प्राप्त हैं। वह प्रक्रिया एवं व्यवहार के तथा न्यायवादियों से सम्बन्धित मामलों न्यायालयों के आन्तरिक अनुशासन एवं न्यायिक विषयों के प्रशासन से सम्बद्ध नियमों का निर्धारण करती है। छठे, जनमत संग्रह में जनता के बहुमत द्वारा स्वीकृत कर लिए जाने पर ही डाइट द्वारा पारित संवैधानिक संशोधनों को सम्राट लागू कर सकता है।

के कारण इसकी सदस्यता आज भी प्रतिष्ठा का प्रतीक समझी जाती है। इसके कार्यों की प्रकृति और इसके कार्यकाल की निश्चितता इसकी कार्यवाही को प्रतिनिधि सदन की तुलना म कम उत्तेजक बनाती है। इसके सदस्यो की राजनीतिक महत्वाकाक्षाये कम होती है। इसके सदस्य अधिक आयु वाले अनुभवी व्यक्ति होते है। राष्ट्र को इसके सदस्यो की अच्छी जानकारी प्राप्त होती है और इसके सदस्यो मे स अधिकाश अपने-अपने क्षेत्र म विशेषज्ञ होते है।

## समिति व्यवस्था
## (Committee-System)

डाइट अपने कार्यों का निष्पादन मुख्यत समितियो के माध्यम से करता है। यह मुख्यत चार प्रकार की समितियो का प्रयोग करता है। ये है (i) स्थायी समितिया, (ii) विशिष्ट समितिया, (iii) विधायी समितिया और (iv) सयुक्त समितिया।

**1 स्थायी समितियां (Standing Committees)**—जापान म डाइट के प्रत्येक सदन मे इनकी सख्या 16 है। इनका सम्बन्ध प्रशासन के मुख्य 16 खण्डो स है। य है (i) मन्त्रिमण्डल समिति, (ii) स्थानीय शासन समिति, (iii) न्यायिक मामलो सम्बन्धी समिति, (iv) विदेशी मामलो सम्बन्धी समिति, (v) वित्त समिति, (vi) शिक्षा समिति, (vii) कल्याण और श्रम सम्बन्धी समिति (viii) कृषि, वन, और मत्स्य सम्बन्धी समिति, (ix) व्यापार और उद्योग समिति (x) परिवहन समिति (xi) सचार समिति (xii) निर्माण समिति, (xiii) बजट समिति, (xiv) लेखा परीक्षण समिति (xv) सचालन समिति और (xvi) अनुशासन समिति।

स्थायी समिति के सदस्यो की नियुक्ति प्रत्येक सदन के अध्यक्ष द्वारा होती है। सदन म प्रत्येक दल के सदस्यों के अनुपात मे उसे समिति मे स्थान प्राप्त होते हैं। स्थायी समिति के सदस्यो की सख्या प्राय 20 और 30 के बीच म रहती है। केवल बजट समिति के सदस्यो की सख्या प्रतिनिधि सदन मे 50 और सभासद सदन मे 45 होती है। सिद्धान्तत स्थायी समिति के सभापति की नियुक्ति सदन के अध्यक्ष द्वारा होती है परन्तु वस्तुत उसका चयन समिति के सदस्यो द्वारा होता है और इस पर सत्तारूढ दल का ही एकाधिकार रहता है, क्योंकि समिति म उसके सदस्यो की सख्या अधिक होती है। जापान मे समितियो की अध्यक्षता के लिए ज्येष्ठता के नियम का पालन नहीं किया जाता। वहा सत्तारूढ दल की आलाकमाण्ड समितियो के सभापतियो का चयन करती है।

डाइट की स्थायी समितिया अत्यधिक महत्त्वपूर्ण कार्यों का सम्पादन करती है। अध्यक्ष द्वारा भेजे गये विधेयकों का व अध्ययन करती है, छानबीन करती हैं, छटनी करती है, सशोधन करती हैं, उन पर रिपोर्ट प्रस्तुत करती है तथा उनकी

और उसे उसी के द्वारा डाइट में पेश किया जाता है तथा डाइट द्वारा वैसे ही पारित हो जाता है जैसे मन्त्रिमण्डल ने उसे पेश किया होता है, परन्तु इस पर भी राष्ट्रीय वित्त पर डाइट का पूर्ण नियन्त्रण है। डाइट इस बात को निर्धारित करती है। कि राष्ट्रीय वित्त के प्रशासन की शक्ति का प्रयोग किस प्रकार किया जायेगा। डाइट बजट में निर्धारित आय-व्यय की मदों (Items) को स्वीकार करती है जब तक उन पर डाइट की स्वीकृति प्राप्त नहीं हो जाती सरकार न तो एक यन (Yen) व्यय कर सकती है और न ही कर के रूप एक यन एकत्रित कर सकती है।

जापान का संविधान भारतीय संविधान की भांति डाइट को एक आरक्षित निधि (A Reserve fund) की स्थापना का अधिकार देता है। इस आरक्षित निधि से मन्त्रिमण्डल उन, आकस्मिक आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए, जिनका पूर्वानुमान वार्षिक बजट में नहीं किया गया, धन व्यय कर सकता है यद्यपि बाद में व्यय की गयी धनराशि के लिए डाइट की स्वीकृति प्राप्त करनी पड़ती है।

मैजी संविधान के अन्तर्गत साम्राज्यीय घराने सम्बन्धी सम्पत्ति और खर्चे डाइट के नियन्त्रण में नहीं थे परन्तु वर्तमान संविधान के अन्तर्गत ये खर्चे भी डाइट के नियन्त्रण में हैं। अनुच्छेद 88 इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि "साम्राज्यीय घराने की सारी सम्पत्ति राज्य की सम्पत्ति होगी। साम्राज्यीय घराने के सभी खर्चों का डाइट बजट में विनियोजित करती है।" अनुच्छेद 8 के अनुसार, "डाइट के प्राधिकार के बिना साम्राज्यीय घराना उपहार में न तो किसी से कोई सम्पत्ति प्राप्त कर सकता है और न ही उसमें से किसी को कोई सम्पत्ति दे सकता है।"

राज्य के आय-व्यय के अन्तिम लेखों की जांच के लिए संविधान एक लेखा परीक्षक बोर्ड की व्यवस्था करता है। यह बोर्ड सरकार के वार्षिक आय-व्यय के लेखा की जांच करता है तथा मन्त्रिमण्डल को उसके सम्बन्ध में एक रिपोर्ट प्रस्तुत करता है जो उसे डाइट के समक्ष प्रस्तुत करता है।

4 विदेशी सम्बन्धों पर नियन्त्रण—विदेशी सम्बन्धों के संचालन पर डाइट का पूर्ण नियन्त्रण है। मन्त्रिमण्डल के प्रतिनिधि के रूप में प्रधानमन्त्री विधेयकों को डाइट के समक्ष प्रस्तुत करता है। वह सामान्य राष्ट्रीय मामलों और विदेशी सम्बन्धों के बारे में भी रिपोर्ट प्रस्तुत करता है। मन्त्रिमण्डल दूसरे देशों से सन्धियों के लिए वार्तायें तो कर सकता है, परन्तु ये लागू तभी हो सकती हैं, जब डाइट उन पर पहले या बाद में अपनी स्वीकृति की मोहर लगा देती है। स्पष्ट है कि मन्त्रिमण्डल सन्धियों के सम्बन्ध में डाइट की उपेक्षा नहीं कर सकता। जापान के संविधान की यह व्यवस्था अमरीका के संविधान से कुछ मिलती है। जहां अमरीका में

संयुक्त समिति का निर्माण डाइट के दोनो सदनो के मतभेदो का दूर करने के लिए किया जाता है। निम्न परिस्थितियो म संयुक्त समिति का निर्माण करना अनिवार्य है—

(i) जब दानों सदन प्रधानमन्त्री के मनोनयन (चयन) के सम्बन्ध म असहमत हो।

(ii) जब राष्ट्रीय बजट के सम्बन्ध म सभासद् सदन प्रतिनिधि सदन स भिन्न निर्णय दे।

(iii) जब सन्धियों पर सभासद-सदन प्रतिनिधि सदन से भिन्न निर्णय दे।

मूल्यांकन—स्पष्ट है कि डाइट की समितियाँ ब्रिटिश समितियो की भांति पगु सस्थायें नही है। वे अमरीकी समितियो की भांति लघु व्यवस्थापिकायें नही हैं। वे विधायी प्रक्रिया का हृदय है। वस्तुत उन्ही की रिपोर्ट पर सदन कार्यवाही करता है। जैसाकि मानग ने कहा है कि "यह उन्हीं की मुख्य जिम्मेदारी है कि वे सरकार द्वारा पेश किये गये विधायी प्रस्तावों मे से चयन करें और उन्हें डाइट के अनुमोदन और कानून निर्माण हेतु सिफारिश करें।" दूसरे, जनता को शिक्षित करने मे जापानी समितियो की भूमिका महत्त्वपूर्ण है। समितियो की बैठकें खुली होती है और प्रेस उनका अत्यधिक प्रचार करती है। वे विपक्ष को ऐसा मच प्रदान करती है जहा वह सरकार की नीतियो की आलोचना कर सकता है और बाधा प्रस्तुत कर सकता है।

जापानी समितियो की यह कहकर आलोचना की गयी है कि वे विभागो (मन्त्रालयो) से जुडी होने के कारण केवल सत्तारूढ दल और उसकी नीतियो का समर्थन करती है। वे सामान्य हितो के स्थान पर विशिष्ट हितो का प्रतिनिधित्व करती है। इसलिए डाइट की समिति व्यवस्था को "डाइट के कैंसर" की सज्ञा दी गई है।

## विधायी प्रक्रिया
## (Legislative Procedure)

डाइट का मुख्य काम कानून का निर्माण करना है। अनुच्छेद 41 के अनुसार "वह राज्य का कानून निर्माण करने वाला एकमात्र अग है।' अनुच्छेद 59 के अनुसार, 'विधेयक तभी कानून का रूप धारण कर सकता है जब उसे दोनो सदनो द्वारा पारित किया जाता है।" अनुच्छेद 60 के अनुसार 'बजट (वित्त विधेयक) पहले प्रतिनिधि सदन म ही प्रस्तुत किया जायेगा।"

सविधान की उपर्युक्त व्यवस्थाओ से स्पष्ट है कि विधान (कानून निर्माण) के क्षेत्र मे डाइट के दोनो सदनो—प्रतिनिधि सदन और सभासद् सदन को समान शक्तिया प्राप्त है और जब तक विधेयक दोनो सदनो द्वारा समान रूप स पारित नही हो जाता तब तक वह कानून का रूप धारण नही कर सकता। दूसरे सविधान

**8 उत्तराधिकार निश्चित करने का अधिकार**—जापान का संविधान सिंहासन को वंशानुगत बनाता है। परन्तु डाइट कानून द्वारा उत्तराधिकार के नियम को निश्चित कर सकती है। अनुच्छेद 2 के अनुसार "साम्राज्यीय सिंहासन वंशानुगत होगा और डाइट द्वारा पारित साम्राज्यीय घरेलू कानून द्वारा निश्चित किया जायगा।" इस तरह जापान में उत्तराधिकार ब्रिटेन की भांति, डाइट के कानून द्वारा निश्चित होता है।

**9 डाइट के संगठन सम्बन्धी अधिकार**—अपने सदस्यों के निर्वाचन हेतु डाइट कानून द्वारा निर्वाचन पद्धति, मतदान पद्धति, निर्वाचन क्षेत्र आदि को निर्धारित करती है।

**10 निर्वाचन एवं कार्यवाही सम्बन्धी अधिकार**—डाइट का प्रत्येक सदन अपने अध्यक्ष (स्पीकर) तथा अन्य पदाधिकारियों का स्वयं चयन करता है। प्रत्येक सदन अपनी बैठकों, कार्यवाही एवं अनुशासन सम्बन्धी नियमों का निर्धारण करता है। वह किसी सदस्य को उच्छ्रंखल व्यवहार के कारण दण्डित कर सकता है परन्तु सदन से निष्कासित करने के लिए उपस्थित सदस्यों के दो तिहाई या इससे भी अधिक सदस्यों के प्रस्ताव की आवश्यकता होती है। प्रत्येक सदस्य अपने सदस्यों की योग्यताओं के सम्बन्ध में विवादों का निर्णय भी स्वयं करता है।

**11 जन शिकायतों को दूर करना**—डाइट जनता की शिकायतों को दूर करने वाली संस्था है। जो भी जन आवेदन डाइट को प्राप्त होते हैं, उन्हें कार्यवाही हेतु मन्त्रिमण्डल को प्रेषित कर दिया जाता है। मन्त्रिमण्डल कार्यवाही सम्बन्धी सूचनायें सम्बन्धित सदन को देता है।

## डाइट के दोनों सदनों के सम्बन्ध
## (Relations between the two Houses of the Diet)

डाइट के दोनों सदनों की शक्तियों का दायरा समान है। इस पर भी दोनों सदनों की शक्तियों और स्थिति में अन्तर है। वस्तुतः अन्य प्रजातान्त्रिक देशों के संविधानों की भांति (केवल अमरीका को छोड़कर जहां उच्च सदन (सीनेट) शक्तिशाली सदन है) जापान का निम्न सदन (प्रतिनिधि सदन) भी शक्तिशाली एवं निर्णायक सदन है। जापान के संविधान की वे धाराएं जिनमें डाइट की शक्तियों का उल्लेख किया गया है, प्रतिनिधि सदन को श्रेष्ठ और सभासद सदन को न्यून स्थिति प्रदान करती हैं। डाइट के दोनों सदनों के सम्बन्धों को निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

**1 साधारण विधेयक**—साधारण विधेयक डाइट के किसी सदन में प्रस्तुत किये जा सकते हैं। परन्तु विधेयकों को कानून का रूप धारण करने के लिए दोनों सदनों की स्वीकृति की आवश्यकता होती है। यदि किसी विधेयक पर दोनों सदनों

संयुक्त समिति का निर्माण डाइट के दोनों सदनों के मतभेदों को दूर करने के लिए किया जाता है। निम्न परिस्थितियों में संयुक्त समिति का निर्माण करना अनिवार्य है—

(i) जब दोनों सदन प्रधानमन्त्री के मनोनयन (चयन) के सम्बन्ध में असहमत हों।

(ii) जब राष्ट्रीय बजट के सम्बन्ध में सभासद् सदन प्रतिनिधि सदन से भिन्न निर्णय दे।

(iii) जब सन्धियों पर सभासद-सदन प्रतिनिधि सदन से भिन्न निर्णय दे।

मूल्यांकन—स्पष्ट है कि डाइट की समितियाँ ब्रिटिश समितियों की भाँति संस्थायें नहीं है। वे अमरीकी समितियों की भाँति लघु व्यवस्थापिकायें नहीं हैं। विधायी प्रक्रिया का हृदय है। वस्तुतः उन्हीं की रिपोर्ट पर सदन कार्यवाही है। जैसाकि यानग ने कहा है कि "यह उन्हीं की मुख्य जिम्मेदारी है कि वे द्वारा पेश किये गये विधायी प्रस्तावों में से चयन करें और उन्हें डाइट के और कानून निर्माण हेतु सिफारिश करें।" दूसरे, जनता को शिक्षित करने समितियों की भूमिका महत्त्वपूर्ण है। समितियों की बैठकें खुली होती उनका अत्यधिक प्रचार करती है। वे विपक्ष को ऐसा मंच प्रदान क वह सरकार की नीतियों की आलोचना कर सकता है और सकता है।

शाली है। प्रथम, यद्यपि संविधान मन्त्रिमण्डल को डाइट के प्रति उत्तरदायी बनाता है परन्तु व्यवहार में वह प्रतिनिधि सदन के प्रति ही उत्तरदायी है। प्रतिनिधि सदन के विश्वास पर ही मन्त्रिमण्डल अपने पद पर बना रहता है, विश्वास समाप्त होते ही उसे त्याग पत्र देना पड़ता है। अनुच्छेद 69 के अनुसार "यदि प्रतिनिधि सदन अविश्वास के प्रस्ताव को पारित कर देता है अथवा विश्वास के प्रस्ताव को अस्वीकार कर देता है तो मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप से त्यागपत्र दे देता है यदि 10 दिन के अन्दर प्रतिनिधि सदन को भंग न कर दिया गया हो।'

दूसरे, विदेशी सम्बन्धों पर प्रतिनिधि सदन को पूर्ण नियन्त्रण प्राप्त है। यद्यपि संविधान सन्धियों पर डाइट की स्वीकृति की बात करता है परन्तु इसके सम्बन्ध में भी वही व्यवस्था लागू होती है जो बजट के सम्बन्ध में लागू होती है अर्थात प्रतिनिधि सदन द्वारा स्वीकृत सन्धियों में सभासद सदन अधिक से अधिक 30 दिन की देरी कर सकता है। सन्धियों के सभासद् सदन में पेश होने के 30 दिन के अन्दर यदि सदन कार्यवाही करने में असफल रहता है तो प्रतिनिधि सदन का निर्णय डाइट का निर्णय माना जाता है। उदाहरणत 1960 की जापान अमरीका सुरक्षा सन्धि में इसी व्यवस्था का प्रयोग किया गया था।

तीसरे, यद्यपि संविधान डाइट द्वारा प्रधानमन्त्री के मनोनयन की बात करता है परन्तु अन्तिम निर्णय प्रतिनिधि सदन का ही होता है। सभासद सदन अधिक से अधिक 10 दिन की देरी कर सकता है। इससे अधिक वह कुछ नहीं कर सकता। अनुच्छेद 67 के अनुसार, 'प्रधानमन्त्री के मनोनयन पर दोनों सदनों में सहमति न होने की दशा में अथवा दोनों सदनों की संयुक्त समिति के किसी निर्णय पर न पहुँच सकने की स्थिति में अथवा प्रतिनिधि सदन द्वारा प्रधानमन्त्री का मनोनयन किए जाने के बाद 10 दिन के अन्दर सभासद् सदन द्वारा कार्यवाही न करने की स्थिति में प्रतिनिधि सदन के निर्णय को ही डाइट का निर्णय मान लिया जाता है।"

4 अन्य स्थितियाँ—संविधान कुछ अन्य स्थितियों में भी प्रतिनिधि सदन को सभासद् सदन की तुलना में प्राथमिकता देता है। उदाहरणत जब कभी प्रतिनिधि सदन को विघटित कर दिया जाता है तो सभासद सदन की कार्यवाही को भी उसी समय समाप्त कर दिया जाता है। निस्सन्देह मन्त्रिमण्डल राष्ट्रीय आपात की स्थिति में सभासद् सदन के आपात अधिवेशनों का आयोजन कर सकता है परन्तु आपात अधिवेशन द्वारा लिये गये निर्णय अस्थायी होते हैं। नयी डाइट के सत्र में आने के बाद यदि प्रतिनिधि सदन उन निर्णयों को 10 दिन के अन्दर स्वीकार नहीं करती तो वे रद्द हो जाते हैं।

स्पष्ट है कि प्रतिनिधि सदन सभासद सदन से अत्यधिक शक्तिशाली है। इस पर भी सभासद सदन एक व्यर्थ सदन नहीं। प्राचीन पीयर सभा से भिन्न होने

द्वारा, जो सरकारी और गैर सरकारी दोनों हो सकते हैं, डाइट के किसी सदन में प्रस्तुत किये जा सकते है।

2 विधेयकों के प्रारूपों का लेखन—सरकारी विधेयक सरकारी विभागों (मन्त्रालयों) द्वारा अथवा सरकारी अभिकरणों द्वारा तैयार किये जाते है। विधायी ब्यूरो और राष्ट्रीय डाइट पुस्तकालय का अनुसन्धान ब्यूरो सरकारी विधेयकों को तैयार करने में सहायता करते हैं। सरकारी विधेयकों को डाइट में प्रस्तुत करने से पहले मन्त्रिमण्डल उन पर विचार विमर्श करता है। वस्तुत डाइट में प्रस्तुत होने वाले अधिकांश विधेयक मन्त्रिमण्डल द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते है, क्योंकि प्रतिनिधि सदन में मन्त्रिमण्डल का बहुमत होता है, अत उन्ही विधेयकों के पारित होने की सम्भावना होती है जिन्हे मन्त्रिमण्डल का समर्थन प्राप्त होता है। डाइट के गैर सरकारी सदस्य विधेयकों को प्रस्तुत कर सकते है, परन्तु उन्हे न तो विधायी ब्यूरो और न राष्ट्रीय डाइट पुस्तकालय के अनुसन्धान ब्यूरो की सेवायें उपलब्ध होती है यद्यपि वे दलो की शोध समितियों से सहायता ले सकते है।

3 प्रस्तावना—जब विधेयक की प्रतिलिपि किसी सदन के अध्यक्ष को प्राप्त हो जाती है और वह उसे मुद्रित कराकर उसकी प्रतिलिपियो को सदन के सदस्यों में वितरित करा देता है तो उसे विधेयक की प्रस्तावना मान लिया जाता है। सरकारी विधेयकों की सूचना स्पीकर के पास पहले ही होती है। यदि विधेयक का उदय सभासद सदन में होता है अथवा प्रतिनिधि सदन उसे सभासद सदन से प्राप्त करता है अथवा उसे मन्त्रिमण्डल द्वारा पेश किया जाता है तो स्पीकर उसे तत्काल मुद्रित कराकर उसकी प्रतिलिपियों को सदस्यों में वितरित करा देता है।

गैर सरकारी सदस्यो द्वारा प्रस्तुत किये जाने वाले विधेयकों को निम्न शर्तें पूरी करनी पडती है—

(i) कोई गैर सरकारी सदस्य विधेयक को अकेले प्रस्तुत नही कर सकता। उसे दूसरे सदस्यो के साथ संयुक्त रूप से विधेयक को प्रस्तुत करना पडता है।

(ii) यदि विधेयक को निम्न सदन मे प्रस्तुत किया जाता है तो उसे उस सदन के 20 सदस्यो का लिखित समर्थन प्राप्त होना चाहिए अर्थात उस पर बीस सदस्यों के हस्ताक्षर होने चाहिए। यदि विधेयक को उच्च सदन में प्रस्तुत किया जाता है तो उस सदन के 10 सदस्यों का लिखित समर्थन प्राप्त होना चाहिए।

(iii) यदि विधेयक का सम्बन्ध बजट से है अर्थात आय-व्यय से है तो उसे प्रतिनिधि सदन और सभासद सदन के क्रमश 50 और 20 सदस्यो का लिखित समर्थन प्राप्त होना चाहिए।

उपर्युक्त शर्तों के पूरा होने पर ही स्पीकर गैर सरकारी विधेयक को मुद्रित कराकर उसकी प्रतिलिपियों को सदस्यों में वितरित करता है।

हत्या भी कर सकती है। वे उन पर जनता की गवाही और विशेषज्ञों से परामर्श भी ले सकती है। वे डाइट की "छोटी दुनिया" अर्थात लघु व्यवस्थापिकायें हैं। जहां डाइट की स्थायी समितियां अमरीकी कांग्रेस की स्थायी समितियां से मिलती-जुलती है वहां व ब्रिटिश संसद की स्थायी समितियों से भिन्न है। जहां ब्रिटिश संसद की स्थायी समितियां किसी विधेयक की मृत्यु नहीं कर सकती वहां डाइट की स्थायी समितियां विधेयकों की मृत्यु कर सकती है। जब किसी विधेयक को दूसरे सदन द्वारा प्रेषित किया जाता है अथवा सदन के 20 सदस्य उस पर समिति की रिपोर्ट की मांग करते है तो समिति को उस पर अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करनी पड़ती है। वह उसकी मृत्यु नहीं कर सकती।

जापानी स्थायी समितियों की एक विशेषता यह है कि विभागों से जुड़ी होने के कारण वे विधेयकों पर निष्पक्ष दृष्टिकोण नहीं अपनाती बल्कि सत्तारूढ दल के दृष्टिकोण को ही समर्थन करती है। समिति की बैठकों मे जहां सत्तारूढ दल के सदस्यों का उद्देश्य विधेयकों को समिति द्वारा पारित कराना होता है, वहां विपक्ष का उद्देश्य उनमें अड़गा नीति अपनाना होता है। समिति का अध्यक्ष, सत्तारूढ दल का सदस्य होने के कारण विभाग के प्रतिनिधि के रूप में कार्य करता है।

2 विशिष्ट समितियां (Special Committees)—ये समितियां किसी विशेष विषय के अध्ययन हेतु नियुक्त की जाती है और विषय का अध्ययन करने और रिपोर्ट प्रस्तुत करने के बाद इन्हे समाप्त कर दिया जाता है। अतः विशिष्ट समितियां अस्थायी या तदर्थ समितियां कहलाती है। इनकी नियुक्ति सदन के अध्यक्ष द्वारा की जाती है समिति के सदस्य अपने में से किसी एक को सभापति चुन लेते है। ये समितियां भी जनता के विचारों की सुनवाई और सरकारी दस्तावेजों की जांच कर सकती है।

3 विधायी समिति (Legislative Committee)—यह एक स्थायी समिति है। इसे सामान्य या संयुक्त समिति भी कहा जाता है। इसमें डाइट के दोनों सदनों के सदस्य होते है। इसके सदस्यों की कुल संख्या 18 है इनमे 10 प्रतिनिधि सदन और 8 सभासद् सदन के सदस्य होते है। प्रत्येक सदन के सदस्य अपने में से एक को सभापति चुन लेते है। समिति की अध्यक्षता बारी बारी से प्रत्येक सदन को प्राप्त होती है। यह समिति डाइट की शक्तियां और प्रक्रिया से सम्बन्धित है और इनके सम्बन्ध में यह सुझाव प्रस्तुत करती है। यह समिति दलीय प्रभाव से मुक्त होकर कार्य करती है।

4 संयुक्त समितियां (Joint Committees)—ये समितियां डाइट के दोनों सदनों के सदस्यों से मिलकर बनाई जाती है। इनके सदस्यों की संख्या 20 होती है, प्रत्येक सदन में से 10 सदस्य लिये जाते है जो अपने में से एक को सभापति चुन लेते हैं। समिति की अध्यक्षता प्रत्येक सदन को बारी बारी से प्राप्त होती है।

20 सदस्य समर्थन करें। प्रत्येक संशोधन पर भी मतदान लिया जाता है। अन्त में समूचे विधेयक पर मतदान लिया जाता है। यदि उपस्थित सदस्यों का बहुमत विधेयक के पक्ष में मत देता है तो विधेयक उस सदन द्वारा पारित माना जाता है। उसके बाद सदन का अध्यक्ष उसे दूसरे सदन के विचार हेतु उसके अध्यक्ष के पास भेज देता है।

6 **दूसरे सदन द्वारा विधेयक पर विचार**—दूसरे सदन में विधेयक को उन्हीं चरणों से गुजरना पड़ता है जिनमें वह पहले सदन में होकर गुजरता है। यदि दूसरा सदन विधेयक को उसी रूप में पारित कर देता है जिस रूप में उसे पहले सदन ने पारित किया होता है तो विधेयक को डाइट द्वारा पारित माना जाता है। यदि दूसरे सदन का निर्णय पहले सदन से भिन्न होता है और दोनों सदनों की संयुक्त समिति उन भेदों को समाप्त करने में असफल रहती है तो प्रतिनिधि सदन अनुच्छेद 59 में वर्णित व्यवस्था का प्रयोग करते हुए अर्थात विधेयक को दूसरी बार अपने उपस्थित सदस्यों के दो-तिहाई अथवा उससे अधिक बहुमत से पारित करते हुए उसे कानून का रूप दे सकती है। सभासद् सदन का इस प्रकार का कोई अधिकार प्राप्त नहीं अर्थात् सभासद् सदन प्रतिनिधि सदन के मत की उपेक्षा करके दूसरी बार अपने उपस्थित सदस्यों के दो-तिहाई बहुमत से किसी विधेयक को कानून का रूप नहीं दे सकता यह अधिकार केवल प्रतिनिधि सदन का है।

7 **सम्राट द्वारा उद्घोषणा**—डाइट द्वारा पारित विधेयकों पर राज्य के वैध मन्त्री के हस्ताक्षर होते हैं और प्रधानमन्त्री के प्रतिहस्ताक्षर होते हैं। उसके बाद उन्हें उद्घोषणा के लिए सम्राट के हस्ताक्षरों के लिए भेज दिया जाता है। सम्राट को विधेयकों पर कोई वीटो प्राप्त नहीं। स्पीकर द्वारा रिपोर्ट देने के 30 दिन के अन्दर उन्हें सरकारी गजट में प्रकाशित कर दिया जाता है और वे कानून का रूप धारण कर लेते हैं।

## समीक्षा प्रश्न

1. जापान की राष्ट्रीय संसद (डाइट) के कार्यों तथा शक्तियों का वर्णन कीजिए। डाइट को किस सीमा तक सार्वभौम संसद कहना उचित है?
2. डाइट के दोनों सदनों, प्रतिनिधि सदन और सभासद् सदन के संगठन एवं शक्तियों का परीक्षण कीजिए। सभासद सदन के प्रभावहीन होने के क्या कारण हैं?
3. डाइट के स्पीकर तथा कॉमन सभा के स्पीकर की शक्तियों और स्थिति का तुलनात्मक वर्णन कीजिए।

डाइट द्वारा पारित विधियो पर कार्यपालिका वीटो की बात नही करता अर्थात सविधान सम्राट् को डाइट द्वारा पारित विधियो पर निषेधाधिकार नही देता जसाकि अमरीका मे राष्ट्रपति के पास काग्रेस द्वारा पारित विधियो पर वीटो का अधिकार है अथवा ब्रिटेन मे कम से कम सिद्धात रूप मे सम्प्रभु के पास वीटो का अधिकार है यद्यपि उसने पिछले 275 वर्षों से इसका प्रयोग नही किया । तीसरे, वित्त विधेयक को छोडकर अन्य सभी प्रकार के विधेयक डाइट के किसी भी सदन मे प्रस्तुत किये जा सकते है। वित्त विधेयक पहले प्रतिनिधि सदन म ही प्रस्तुत किये जा सकते है ।

विधान के क्षेत्र मे डाइट के दोनो सदनो मे मतभेदो को दूर करने के लिए सविधान निम्न व्यवस्थायें करता है—

(i) अनुच्छेद 59 के अनुसार "कोई विधेयक जिस प्रतिनिधि सदन ने पारित कर दिया हो और जिस पर सभासद सदन ने उससे भिन्न निर्णय दिया हो तभी कानून का रूप धारण कर सकता है, जब प्रतिनिधि सदन ने उसे दूसरी बार उपस्थित सदस्यो के दो तिहाई अथवा उससे अधिक बहुमत से पारित कर दिया हो। इस तरह सविधान प्रतिनिधि सदन को दुबारा उपस्थित सदस्यो के दो-तिहाई या उससे अधिक बहुमत से सभासद् सदन के वीटो को रद्द करने का अधिकार देता है।

(ii) उपर्युक्त व्यवस्था के अतिरिक्त, दोनों सदनो के मतभेदो को दूर करने के लिए दोनो सदनो की एक सयुक्त समिति का निर्माण भी किया जा सकता है। यदि फिर भी मतभेद बने रहते है तो प्रतिनिधि सदन अनुच्छेद 59 मे वर्णित व्यवस्था का प्रयोग कर सकता है।

(iii) यदि सभासद सदन किसी विधेयक पर 60 दिन के अन्दर निर्णय लेने मे असफल रहता है तो प्रतिनिधि सदन इस विधेयक पर सभासद् सदन की अस्वीकृति मानकर अनुच्छेद 59 मे वर्णित व्यवस्था का प्रयोग कर सकता है।

(iv) वित्त विधेयक को सभासद् सदन न अस्वीकार कर सकता है और न उसमें सशोधन कर सकता है । वह उसमे अधिक से अधिक 30 दिन की देरी कर सकता है।

डाइट की विधायी प्रक्रिया की अन्य मुख्य बातें निम्न है—

1 विधेयकों के प्रकार—विधेयक मुख्यत दो प्रकार के होते है—साधारण और वित्तीय विधेयक । वित्तीय विधेयको का सम्बन्ध सरकार की आय-व्यय से होता है जबकि साधारण विधेयको का सम्बन्ध देश की सामान्य राजनीतिक सामाजिक एव आर्थिक स्थिति से होता है । वित्तीय विधेयक केवल सरकार (मन्त्रिमण्डल) द्वारा प्रतिनिधि सदन म ही प्रस्तुत किये जा सकते है, परन्तु साधारण विधेयक सदस्यो

अनुच्छेद 80 के अनुसार, "निम्न न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति मन्त्रि मण्डल द्वारा, सर्वोच्च न्यायालय द्वारा नामित व्यक्तियों की नियमावली में से की जाती है।" दूसरे शब्दों में निम्न न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति यद्यपि प्रत्यक्षतः मन्त्रिमण्डल द्वारा की जाती है परन्तु अप्रत्यक्षतः उनकी नियुक्ति सर्वोच्च न्यायालय द्वारा की जाती है। संक्षेप में, सर्वोच्च न्यायालय को न्याय व्यवस्था, न्यायाधीशों, न्याय प्रक्रिया आदि विषयों पर पूर्ण नियन्त्रण प्राप्त है।

2 स्वतन्त्र न्यायपालिका—नवीन संविधान के अन्तर्गत न्यायपालिका कार्यपालिका की एक "सुदृढ़ भुजा" नहीं जैसाकि वह मैजी संविधान के अन्तर्गत थी। आज न्यायालय शासन की एक स्वतन्त्र शाखा है। नवीन संविधान ने न्यायालय पर न्याय मन्त्रालय के नियन्त्रण को समाप्त कर दिया है। आज न्यायाधीश अपने अन्तर्विवेक से कार्यों को करने के लिए स्वतन्त्र हैं। संविधान और कानूनों की मर्यादाओं को छोड़कर उन पर कोई अन्य मर्यादायें नहीं। उनके वेतन संविधान द्वारा सुरक्षित हैं। उनके कार्यालय के दौरान वेतनों को कम नहीं किया जा सकता। कार्यपालिका का कोई अंग अथवा अभिकरण उनके विरुद्ध कोई अनुशासनात्मक कार्यवाही नहीं कर सकता। जनता द्वारा लगाये गये महाभियोग की स्थिति को छोड़कर किसी न्यायाधीश को तब तक पद से हटाया नहीं जा सकता जब तक न्यायालय उसे मानसिक अथवा शारीरिक रूप से अक्षम घोषित न कर दे।

3 न्यायिक पुनरावलोकन—जपानी न्याय व्यवस्था में न्यायिक पुनरावलोकन का प्रवेश अत्यधिक नवीन तत्व है। यह न केवल उसकी परम्परा के विपरीत है बल्कि यह जापानी न्याय व्यवस्था में अमरीकी न्याय व्यवस्था की विशेषता का प्रवेश है। जैसाकि माक्स ने कहा है कि "वह पूर्णतः एक 'विदेशी तत्व है।" क्विग्ले और टर्नर का मत है कि "यह न्यायिक तरकस में पूर्णतः अभूतपूर्व तीर है।" यह तत्व सर्वोच्च न्यायालय को संविधान का अभिरक्षक बनाता है। अनुच्छेद 81 के अनुसार "सर्वोच्च न्यायालय किसी कानून, आदेश विनियम अथवा सरकारी कार्य की संवधानिकता को निश्चित करने वाला अन्तिम न्यायालय है।" यदि कोई कानून, आदेश विनियम या सरकारी कार्य संविधान की धाराओं के विपरीत है तो न्यायालय उसे असंवधानिक घोषित करके प्रभावहीन बना सकता है।

4 विधि का शासन—जापान के प्राचीन (मैजी) संविधान की न्याय व्यवस्था फ्रांस और जर्मनी के नमूने पर आधारित थी। उसके अन्तर्गत जापान में प्रशासनिक कानून और प्रशासनिक न्यायाधिकरण विद्यमान थे। नवीन (शोवा) संविधान की न्याय व्यवस्था एंग्लो सेक्सन नमूने पर आधारित है। इसलिए संविधान प्रशासनिक कानून और प्रशासनिक न्यायालय को समाप्त करता है। अनुच्छेद 76 इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि "जापान में किसी तरह असाधारण न्यायाधि

Rec 11

जापान म विधेयको को वापस लेने की भी व्यवस्था है । जब विधेयक को समिति की काय-सूची म शामिल कर लिया जाता है और मं त्रिमण्डल उसे वापस लेना चाहता है अथवा उसम किसी प्रकार का सशोधन करना चाहता है तो वह सदन का सहमति से ऐसा कर सकता है । गैर सरकारी विधेयक भी वापस लिय जा सकते है यदि वापस लेन की माग का समथन व सब सदस्य करें, जि होंने पहले विधेयक का समथन किया था ।

4 समिति चरण—विधेयक की प्रस्तावना के बाद स्पीकर विधेयक को सम्बं धित स्थायी समिति को भेज देता है । यदि स्पीकर किसी विधेयक पर यह निणय नही कर पाता कि विधेयक किस स्थायी समिति का भेजा जाये तो वह सदन के निर्णय के अनुसार काय करता है ।

समिति विधेयक पर विचार विमश करती है तथा उसकी सूक्ष्म जाच करती है । यदि समिति आवश्यक समझे तो वह उप समिति की स्थापना कर सकती है, सावजनिक अथवा गुप्त सुनवाई कर सकती है, गवाहो की गवाही ले सकती है, (सदस्य स्वय भी समिति म उपस्थित होने की प्राथना कर सकते है) दस्तावेजो की माग कर सकती है, सम्बंधित समूहो प्रशासनिक अभिकरणो और विशेषज्ञो से परामश एव सूचनायें ले सकती है । समिति के निर्णय बहुमत से लिय जाते है ।

विधेयक का जीवन मरण समिति पर निभर करता है । समिति विधान सम्बन्धी प्रस्तावो का अध्ययन करती ह उनकी छानबीन करती है, उनम से कुछ की छटनी करती है और कुछ पर रिपोट तैयार करती है । समिति कुछ विधेयको की हत्या कर देती है और कुछ का समथन कर देती है । इस दृष्टि से जापानी समितिया अमरीकी समितियो की भाति अत्यधिक महत्वपूण और शक्तिशाली है । वे "पगु सस्थायें" नही । वे "विधायी प्रक्रिया की हृदय" है । व लघु व्यवस्थापिकायें है । उन्ही की रिपोट पर डाइट की विधायी क्रिया निभर करती है ।

5 रिपोट तथा सदन द्वारा विचार विमश—समिति जिस विधेयक का समथन करती ह उस पर वह अपनी रिपोट सदन मे प्रस्तुत करती है । सम्पूण सदन की बैठक मे जिस दिन विधेयक को सदन की काय-सूची मे शामिल किया जाता है समिति का अध्यक्ष रिपोट प्रस्तुत करता है । यदि विधेयक का समिति ने सवसम्मति से पारित किया होता है तो सदन को समिति की सवसम्मत रिपोट प्रस्तुत की जाती है अन्यथा बहुमत और अल्पमत दोनों की रिपोट प्रस्तुत की जाती है ।

सदन, समिति की रिपोट के साथ, विधेयक पर धारावार विचार विमर्श करता है । प्रत्येक धारा पर मतदान होता है । विधेयक पर सशोधन तभी प्रस्तुत किये जा सकते है यदि साधारण विधेयको पर प्रतिनिधि सदन और सभासद् सदन के क्रमश 20 और 10 सदस्य समथन करें और वित्त विधेयक पर क्रमश 50 और

सम्बन्धी मुकदमो और अध्याय तीन मे जनता को दिये गये अधिकारो सम्बन्धी मुकदमो की सुनवाई खुले न्यायालय मे ही की जा सकती है। (Art 82)

8 परिवार न्यायालय—जापानी न्याय व्यवस्था की एक अन्य असाधारण विशेषता परिवार न्यायालय की स्थापना है। यह न्याय-व्यवस्था के सबसे निम्न स्तर पर स्थित है। यह जितनी न्यायालय के रूप मे काय करती है, उतनी सामाजिक कल्याण की संस्था के रूप मे भी काय करती है। यह परिवार मे सद्भावनापूर्ण वातावरण बनाये रखने मे सहायक है। यह परिवार सम्बन्धी सभी मामलो—वसीयत (Will) तलाक, उत्तराधिकार, सम्पत्ति का बटवारा, गोद लेना, निर्वाह धन आदि मामलो का निपटारा करती है। इस न्यायालय म, जैसाकि बक ने कहा है, "लोगो की और लोगो के लिए सबसे श्रेष्ठ न्यायालय का रूप धारण करने की सम्भावना है।'

9 न्यायालय के प्रति उदासीनता—जापान के लोगो का न्यायालय के प्रति दृष्टिकोण उत्साहवद्ध क नही। उसके प्रति उनका दृष्टिकोण यदि प्रतिकूल नही तो उदासीन अवश्य है। वे न्यायालय को ऐसा स्थान समझते है जहा पापी लोग जाते है। वे समाहर्ता को 'लोगो का शत्रु है" और वकील को 'दुराचारी लोगो के मित्र और रक्षक" समझते है। जैसाकि यानगा ने कहा है कि 'जापान के लोगो म यह प्रवृत्ति पायी जाती है कि वे न्यायाधीशो को नागरिक अधिकारो के रक्षक और समथक समझने के स्थान पर उन्हे भावशून्य, उदासीन, बेदद और कठिन व्यक्ति समझते हैं।" वे गैर-मुकदमेबाज लोग है। वे अपने झगडो को न्यायालय से बाहर समझौते और मध्यस्थता द्वारा निपटाने मे विश्वास करते हैं।

10 दण्ड कानून मे परिवतन—संविधान नागरिको के जीवन और निजी स्वतन्त्रताओ की रक्षा हेतु दण्ड कानून मे अनेक प्रकार के परिवतन करता है। प्रथम अपराध किये बिना और सन्देह सिद्ध हुए बिना किसी समथ न्यायिक अधिकारी के वारण्ट के बिना किसी व्यक्ति पर सन्देह नही किया जा सकता। दूसरे, अपराध को स्वीकार कराने के लिये संविधान किसी प्रकार की पीडा या क्रूर दण्ड (यन्त्रणा धमकी, लम्बे समय तक बन्दीकरण, आदि) का निषिद्ध करता है। तीसरे, किसी व्यक्ति के विरुद्ध लगाये गये आरोपो की सूचना उसे तत्काल दी जानी चाहिए। अभियुक्त को अपनी रक्षा हेतु किसी वकील की सहायता लेने का अधिकार है। अभियुक्त या उसके वकील को साक्षियो से जिरह करने का अधिकार है। चौथे किसी व्यक्ति को अपने विरुद्ध साक्षी देने के लिए बाध्य नहीं किया जा सकता आदि।

## सर्वोच्च न्यायालय
## (The Supreme Court)

जापान के संविधान के अध्याय III के सात अनुच्छेद (अनुच्छेद 76 से 82) न्याय व्यवस्था से सम्बन्धित हैं। अनुच्छेद 76 "सारी न्यायिक शक्ति को सर्वोच्च

जापान मे विधेयका को वापस लेने की भी व्यवस्था है । जब विधेयक को समिति की कार्य-सूची मे शामिल कर लिया जाता है और मंत्रिमण्डल उसे वापस लेना चाहता है अथवा उसम किसी प्रकार का सशोधन करना चाहता है तो वह सदन को सहमति स ऐसा कर सकता है । गैर-सरकारी विधेयक भी वापस लिये जा सकते हैं यदि वापस लेने को माग का समर्थन व सब सदस्य करें, जिन्होने पहले विधेयक का समथन किया था ।

4 समिति चरण—विधेयक की प्रस्तावना के बाद स्पीकर विधेयक को सम्बंधित स्थायी समिति को भेज देता है । यदि स्पीकर किसी विधेयक पर यह निर्णय नही कर पाता कि विधेयक किस स्थायी समिति को भेजा जाये तो वह सदन के निर्णय के अनुसार काय करता है ।

समिति विधेयक पर विचार विमश करती है तथा उसकी सूक्ष्म जाच करती है । यदि समिति आवश्यक समझे तो वह उप समिति की स्थापना कर सकती है, सावजनिक अथवा गुप्त सुनवाई कर सकती है, गवाहो की गवाही ले सकती है, (सदस्य स्वय भी समिति म उपस्थित होने की प्रार्थना कर सकते है) दस्तावेजो की माग कर सकती है, सम्बंधित समूहो प्रशासनिक अभिकरणो और विशेषज्ञो से परामश एव सूचनायें ले सकती है । समिति के निर्णय बहुमत स लिय जाते है ।

विधेयक का जीवन मरण समिति पर निभर करता है । समिति विधान सम्बन्धी प्रस्तावो का अध्ययन करती है उनकी छानबीन करती है, उनमे से कुछ की छटनी करती है और कुछ पर रिपोट तैयार करती है । समिति कुछ विधेयको की हत्या कर देती है और कुछ का समथन कर देती है । इस दृष्टि से जापानी समितिया अमरीकी समितियो की भाति अत्यधिक महत्त्वपूर्ण और शक्तिशाली हैं । वे "पगु सस्थायें" नही । वे "विधायी प्रक्रिया की हृदय" है । वे लघु व्यवस्थापिकायें हैं । उन्ही की रिपोट पर डाइट की विधायी क्रिया निभर करती है ।

5 रिपोट तथा सदन द्वारा विचार विमश—समिति जिस विधेयक का समथन करती है उस पर वह अपनी रिपोट सदन मे प्रस्तुत करती है । सम्पूर्ण सदन की बैठक मे जिस दिन विधेयक को सदन की कार्य-सूची म शामिल किया जाता है समिति का अध्यक्ष रिपोट प्रस्तुत करता है । यदि विधेयक को समिति ने सवसम्मति से पारित किया होता है तो सदन को समिति की सवसम्मत रिपोट प्रस्तुत की जाती है अन्यथा बहुमत और अल्पमत दोनो की रिपोट प्रस्तुत की जाती है ।

सदन, समिति की रिपोट के साथ विधेयक पर धारावार विचार विमर्श करता है । प्रत्येक धारा पर मतदान होता है । विधेयक पर सशोधन तभी प्रस्तुत किय जा सकते है यदि साधारण विधेयको पर प्रतिनिधि सदन और सभासद सदन के क्रमश 20 और 10 सदस्य समथन करें और वित्त विधेयक पर क्रमश 50 और

# 7

# न्यायपालिका

## (The Judiciary)

प्रस्तावना—प्राचीन (मैजी) सविधान के अन्तर्गत न्यायपालिका शासन की एक स्वतन्त्र शाखा नही थी। वह कार्यपालिका की एक सुदृढ भुजा थी। परन्तु नवीन (शोवा) सविधान के अन्तर्गत न्यायालय शासन की एक स्वतन्त्र शाखा है। वह कार्यपालिका की एक भुजा नही। वह कार्यपालिका के नियन्त्रण हस्तक्षेप व दबाव से पूर्ण स्वतन्त्र है। सविधान के अध्याय VI के VII अनुच्छेद (अनुच्छेद 76 से 82) न्यायपालिका के सगठन, स्वतन्त्रता और क्षेत्राधिकार से सम्बन्धित है। सविधान "सारी न्यायिक शक्ति को सर्वोच्च न्यायालय और ऐसी निम्न न्यायालयो मे निहित करता है, जिन्हें कानून द्वारा स्थापित किया जाता है।" "कार्यपालिका के किसी अग अथवा अभिकरण को अन्तिम न्यायिक शक्ति प्रदान नही की जा सकती। न्यायाधीश अपने अन्त करण से कार्यो को करने के लिए स्वतन्त्र है। सविधान और कानूनो की मर्यादाओ को छोडकर उन पर कोई अन्य मर्यादायें नही।

### जापान की न्याय व्यवस्था की विशिष्ट विशेषतायें
### (Special Features of Japanese Judicial System)

जापान की न्याय व्यवस्था की मुख्य विशेषतायें निम्न है—

1 एकीकृत न्याय व्यवस्था—भारतीय सविधान की भाति जापान का सविधान भी जापान म एकीकृत न्याय व्यवस्था की स्थापना करता है। इस न्याय व्यवस्था के शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय स्थित है। शेष सभी निम्न न्यायालय सर्वोच्च न्यायालय के नियन्त्रण मे है। अनुच्छेद 76 के अनुसार, "सारी न्यायिक शक्ति सर्वोच्च न्यायालय और ऐसी निम्न न्यायालयो मे निहित है जिन्हें कानून द्वारा स्थापित किया जायेगा।" अनुच्छेद 77 के अनुसार, 'सर्वोच्च न्यायालय मे नियम निर्माण की शक्ति निहित है। इस शक्ति के अन्तर्गत वह प्रक्रिया और व्यवहार सम्बन्धी मामलो न्यायवादियो सम्बन्धी मामलों न्यायालयो के आन्तरिक अनुशासन सबधी मामलों और न्यायिक मामलो के प्रशासन सम्बन्धी नियमो का निर्माण करती है।'

पर नियुक्त करता है।" दूसरे शब्दों में, "सम्राट सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश को अपनी स्वतन्त्र इच्छा से नियुक्त नहीं करता। वह उसी व्यक्ति को मुख्य न्यायाधीश के पद पर नियुक्त करता है जिसका मनोनयन मन्त्रिमण्डल ने किया है।" संविधान की इस व्यवस्था का उद्देश्य मुख्य न्यायाधीश के पद को ऊंचा उठाना है और उसे प्रधान मन्त्री के समान सम्मान प्रदान करना है। अन्य 14 न्यायाधीशों की नियुक्ति मन्त्रिमण्डल द्वारा की जाती है।

जापान में न्यायाधीशों की नियुक्ति का तरीका ब्रिटेन, अमरीका, स्विटजरलैण्ड और रूस में न्यायाधीशों की नियुक्ति के तरीके से भिन्न है। ब्रिटेन में सिद्धान्ततः सभी न्यायाधीशों की नियुक्ति सम्प्रभु द्वारा की जाती है यद्यपि व्यवहार में इस शक्ति का प्रयोग मन्त्रिमण्डल करता है। अमरीका में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति सीनेट के अनुसमर्थन पर राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। स्विट्जरलैण्ड में संघीय ट्रिब्यूनल के न्यायाधीशों का निर्वाचन संघीय सभा के दोनों सदनों द्वारा 6 वर्ष के लिए होता है। सोवियत संघ में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों का निर्वाचन सर्वोच्च सोवियत द्वारा 5 वर्ष के लिए होता है।

जापान में न्यायाधीशों की नियुक्ति की एक अद्वितीय और असाधारण विशेषता यह है कि वहां जनता को न्यायाधीशों की नियुक्ति की समीक्षा करने और उन्हें पदच्युत करने का अधिकार है। जापानी जनता के इस अधिकार को अनुच्छेद 79 में सुनिश्चित किया गया है। जनता द्वारा न्यायाधीशों की नियुक्ति की समीक्षा की व्यवस्था सम्भवतः विश्व के किसी संविधान में नहीं पायी जाती। इस व्यवस्था के बावजूद वस्तुतः, जबसे संविधान लागू हुआ है, जनता ने किसी न्यायाधीश को पुनरावलोकन द्वारा पदच्युत नहीं किया। संविधान की यह व्यवस्था, जैसाकि जे एम मकी ने कहा है, 'अधिकांशतः अर्थहीन सिद्ध हुई है" और यह "अत्यधिक अनावश्यक वस्तु प्रतीत होती है।"

जापान में न्यायाधीशों को निम्न दो स्थितियों में ही पदच्युत किया जा सकता है—

(1) सार्वजनिक महाभियोग द्वारा—न्यायाधीशों पर कदाचार के आधार पर सार्वजनिक महाभियोग लगाया जा सकता है। इस स्थिति में, डाइट अनुच्छेद 64 के अनुसार, "उन न्यायाधीशों के अभियोगों के निर्णय के लिए जिनके विरुद्ध पदच्युति सम्बन्धी कार्यवाही आरम्भ की जा चुकी है, दोनों सदनों के सदस्यों में से महाभियोग न्यायालय की स्थापना करती है।" यदि महाभियोग न्यायालय किसी न्यायाधीश को कदाचार का दोषी पाता है तो उसे पदच्युत कर दिया जाता है।

करण की स्थापना नहीं की जायेगी और न ही कार्यपालिका के किसी अंग अथवा अभिकरण को अन्तिम न्यायिक शक्ति प्रदान की जायगी।" नवीन संविधान जापान में विधि के शासन को स्थापना करता है। कोई साधारण न्यायालयों के क्षेत्राधिकार से उन्मुक्त नहीं। किसी व्यक्ति की सामाजिक, आर्थिक या राजनीतिक स्थिति कुछ भी हो वह देश के साधारण कानून और साधारण न्यायालय के अधीन है। संक्षेप में, जापान में डायसी के विधि के शासन के दूसरे सिद्धान्त की स्थापना की गयी है।

5 न्यायाधीशों की नियुक्ति का जनता द्वारा पुनरावलोकन—जापान की न्याय व्यवस्था की सबसे अद्वितीय और असाधारण विशेषता यह है कि वहां जनता को न्यायाधीशों की नियुक्ति की समीक्षा करने और उन्हें पदच्युत करने का अधिकार है। अनुच्छेद 79 के अनुसार "सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति का, प्रतिनिधि सदन के सदस्यों के पहले सामान्य निर्वाचन के अवसर पर उनकी नियुक्ति के बाद जनता द्वारा पुनरावलोकन किया जायगा और प्रतिनिधि सदन के सदस्यों के प्रथम सामान्य निर्वाचन के अवसर पर दस वर्ष बाद पुनः पुनरावलोकन किया जायगा तथा इसी प्रकार बाद में भी किया जायगा यदि मतदाताओं का बहुमत किसी न्यायाधीश की पदच्युति के पक्ष में हो तो उसे पदच्युत कर दिया जायेगा।" जनता द्वारा न्यायाधीशों की पदच्युति की यह व्यवस्था विश्व के किसी अन्य संविधान में सम्भवतः नहीं पायी जाती।

6 लोक समाहर्ता—जापान की न्याय व्यवस्था के प्रत्येक स्तर पर लोक समाहर्ता का कार्यालय स्थित है। फौजदारी मुकदमों का न्यायालय में प्रस्तुत करना उसी का कार्य है। इस प्रकार के मुकदमों में वह राज्य का प्रतिनिधित्व करता है।

लोक समाहर्ताओं के शीर्ष पर महासमाहर्ता का कार्यालय है। यद्यपि लोक समाहर्ता सर्वोच्च न्यायालय की नियम निर्माण शक्ति के अधीन हैं, परन्तु वे प्रशासनिक अधिकारी हैं और न्यायमन्त्री के नियन्त्रण और निरीक्षण में कार्य करते हैं। उनकी नियुक्ति न्याय मन्त्री द्वारा की जाती है और उनके वेतन संविधि द्वारा निश्चित किये जाते हैं। महा समाहर्ता 65 वर्ष की आयु ग्रहण कर लेने पर और अन्य समाहर्ता 63 वर्ष की आयु ग्रहण कर लेने पर सेवा निवृत्त हो जाते हैं।

7 खुले न्यायालय में मुकदमों की सुनवाई—जापान में मुकदमों की सुनवाई खुले न्यायालय में की जाती है और निर्णयों की घोषणा सार्वजनिक रूप में की जाती है। मुकदमों की सुनवाई गुप्त रूप से तभी की जा सकती है, जब न्यायालय एक मत से इस बात की घोषणा कर दे कि इतना प्रचार सार्वजनिक व्यवस्था अथवा नैतिक आचारों के लिए घातक है। परन्तु प्रेस और राजनीतिक अपराधों

## क्षेत्राधिकार अथवा शक्तियाँ

सर्वोच्च न्यायालय की मुख्य शक्तियां निम्न हैं—

**1 अपीलीय क्षेत्राधिकार**—जहां अमरीकी और भारतीय सर्वोच्च न्यायालय के पास प्रारम्भिक और अपीलीय दोनों प्रकार के क्षेत्राधिकार हैं वहां जापान की सर्वोच्च न्यायालय के पास केवल अपीलीय क्षेत्राधिकार है। उसके पास प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार का अभाव है। उसे केवल उन्हीं मुकदमों में अपील की सुनवाई का अधिकार है जिनमें किसी कानून, आदेश, विनियम या सरकारी कार्य की संवैधानिकता को चुनौती दी गयी हो।

**2 न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार**—सर्वोच्च न्यायालय को न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार प्राप्त है। अनुच्छेद 81 के अनुसार "सर्वोच्च न्यायालय किसी कानून, आदेश, विनियम अथवा सरकारी कार्य की संवैधानिकता को निश्चित करने वाला अन्तिम न्यायालय है।" इस अनुच्छेद के अन्तर्गत सर्वोच्च न्यायालय डाइट द्वारा पारित कानूनों, मन्त्रिमण्डल द्वारा जारी किये गये आदेशों अथवा विभागों (मन्त्रालयों) द्वारा बनाये गये विनियमों या किये गये कार्यों का समीक्षा कर सकती है। यदि कोई कानून या आदेश या विनियम या सरकारी कार्य संवैधानिक धाराओं के विपरीत है तो न्यायालय उसे असंवैधानिक घोषित करके प्रभावहीन बना सकती है।

जापानी न्याय व्यवस्था में न्यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था पूर्णतः एक नवीन तत्व का प्रवेश है। यह उसकी परम्परा के विपरीत है। यह एक "विदेशी तत्व" है। बियर्ले और इनर ने भी कहा है कि यह 'न्यायिक तरकस में पूर्णतः अभूतपूर्व तीर है।" यह तत्व जापानी सर्वोच्च न्यायालय को संविधान का अभिरक्षक बनाता है और उसे अमरीकी और भारतीय सर्वोच्च न्यायालय के निकट ला देता है। यह तत्व जापानी सर्वोच्च न्यायालय को स्विस संघीय ट्रिब्यूनल, रूसी सर्वोच्च न्यायालय और ब्रिटिश न्यायालय से शक्तिशाली बनाता है। स्विस संघीय ट्रिब्यूनल और रूसी सर्वोच्च न्यायालय को न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार नहीं है और ब्रिटेन में संसदीय सर्वोच्चता के सिद्धान्त को अपनाया गया है।

जापानी सर्वोच्च न्यायालय के पास न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार होते हुए भी उसने इसका प्रयोग विरले ही किया है। वस्तुतः जबसे संविधान लागू हुआ है उसने डाइट के किसी कानून को अवैध घोषित नहीं किया। जापान में न्यायालय की यह धारणा रही है कि कानूनों का अवैध घोषित करना विधायी सर्वोच्चता और शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त की उल्लंघना करना है। उसकी यह धारणा रही है कि उन विधानों के लिए, जो स्पष्टतः असंवैधानिक नहीं हैं सही उपचार राजनीतिक है अर्थात् मतपत्रों के माध्यम से जनता डाइट के कानूनों और

न्यायालय और ऐसी निम्न न्यायालयों में निहित करता है, जिन्हें कानून द्वारा स्थापित किया जायेगा।" इस तरह जहां संविधान सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना की स्पष्ट व्यवस्था करता है, वहां अन्य निम्न न्यायालयों के निर्माण को डाइट के कानून पर छोड़ देता है। इसके अतिरिक्त सर्वोच्च न्यायालय जापान की न्याय व्यवस्था के शीर्ष पर स्थित है और उसे अन्य निम्न न्यायालयों पर पूर्ण नियन्त्रण प्राप्त है।

**संगठन**—संविधान सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की संख्या निर्धारित नहीं करता। अनुच्छेद 79 केवल इस बात की व्यवस्था करता है कि "सर्वोच्च न्यायालय में एक मुख्य न्यायाधीश एवं उतने और न्यायाधीश होंगे जितने कि कानून द्वारा निर्धारित किए जायेंगे।" इस तरह कानून द्वारा न्यायाधीशों की संख्या को आवश्यकतानुसार कम या अधिक किया जा सकता है। वर्तमान समय में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की संख्या मुख्य न्यायाधीश सहित 15 है।

**योग्यतायें**—अमरीका के संविधान की भांति जापान का संविधान भी न्यायाधीशों के लिए कोई निश्चित योग्यतायें निर्धारित नहीं करता। इस पर भी 'व्यापक दृष्टि और कानून का व्यापक ज्ञान रखने वाले व्यक्तियों' को ही न्यायाधीशों के पद पर नियुक्त किया जाता है। कानून द्वारा न्यायाधीशों के लिए जो योग्यतायें निर्धारित की गयी है, उनमें मुख्य निम्न हैं—

(i) वह कम से कम 40 वर्ष और अधिक से अधिक 70 वर्ष की आयु प्राप्त व्यक्ति होना चाहिए अर्थात् 40 वर्ष की आयु से कम और 70 वर्ष की आयु से अधिक वाले व्यक्ति न्यायाधीश पद पर विद्यमान नहीं रह सकते।

(ii) न्यायाधीशों में से कम से कम 10 न्यायाधीश उच्च कानूनी योग्यता प्राप्त व्यक्ति होने चाहिए और उन्हें न्यायाधीश, समाहर्ता अथवा वकील के रूप में कम से कम 20 वर्ष का व्यावसायिक अनुभव होना चाहिए। शेष 5 न्यायाधीशों के लिए यह आवश्यक नहीं कि उन्हें कानून के क्षेत्र का ही अनुभव हो। वे अन्य क्षेत्रों में अनुभव प्राप्त व्यक्ति हो सकते हैं। इस व्यवस्था का उद्देश्य, जैसाकि यानगा ने कहा है "राष्ट्र के सर्वोच्च ट्रिब्यूनल में अत्यधिक लोकतांत्रिक और विशेषज्ञता के विविध क्षेत्रों से प्रतिनिधित्व को प्राप्त करना है।"

(iii) न्यायाधीश के पद पर वे व्यक्ति नियुक्त नहीं किये जा सकते जिन्हें साधारण पदाधिकारी के रूप में नियुक्त नहीं किया जा सकता अथवा जो कारावास का दण्ड भोग रहा है अथवा जिसे न्यायालय ने दण्डित किया है।

**नियुक्ति एवं पदच्युति**—संविधान न्यायाधीशों की नियुक्ति और पदच्युति के सम्बन्ध में स्पष्ट व्यवस्थायें करता है। अनुच्छेद 6 के अनुसार, "सम्राट मन्त्रि-मण्डल द्वारा मनोनीत व्यक्ति को सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश के पद

(ii) अक्षमता द्वारा—यदि न्यायालय स्वयं किसी न्यायाधीश को मानसिक अथवा शारीरिक रूप से अक्षम घोषित कर देती है तो उसे पदच्युत कर दिया जाता है। इस व्यवस्था का दुरुपयोग भी किया जा सकता है। उदाहरणत 1950 मे न्यायालय न स्वयं कुछ न्यायाधीशो को नयी विधि से अवगत न होने के कारण त्यागपत्र देने के लिए कहा था। जब सम्बन्धित न्यायाधीशों न त्यागपत्र देने से इंकार किया तो न्यायालय ने उन्हे दण्डित करते हुये पदच्युत किया।

कार्यस्थान—जापान की सर्वोच्च न्यायालय का कार्यस्थान टोकियो मे स्थित है।

न्यायपालिका की स्वतन्त्रता—अमरीकी संविधान की भांति जापान का संविधान भी न्यायाधीशो की स्वतन्त्रता की रक्षा करता है। संविधान उन्हे कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के नियन्त्रण, हस्तक्षेप और दबाव से मुक्त रखने के लिए निम्न व्यवस्थायें करता है—

(i) सारी न्यायिक शक्ति सर्वोच्च न्यायालय और ऐसी निम्न न्यायालयो मे निहित है, जिन्हे कानून द्वारा स्थापित किया जाता है।

(ii) जापान मे किसी तरह के असाधारण न्यायालय की स्थापना नही की जा सकती और न ही कार्यपालिका के किसी अंग अथवा अभिकरण को अन्तिम न्यायिक शक्ति प्रदान की जा सकती है और न ही कभी की जायगी।

(iii) सभी न्यायाधीश अपने अन्त करण से कार्य करने के लिए स्वतन्त्र है। संविधान और कानून की मर्यादाओ को छोड़कर उन पर कोई अन्य मर्यादायें नही।

(iv) जनता द्वारा लगाये गये महाभियोग की स्थिति को छोडकर किसी न्यायाधीश का तब तक उसके पद से हटाया नही जा सकता जब तक न्यायालय ही उसे मानसिक अथवा शारीरिक रूप म अक्षम घोषित न कर दे।

(v) कार्यपालिका के किसी अंग अथवा अभिकरण द्वारा किसी न्यायाधीश के विरुद्ध कोई अनुशासनात्मक कार्यवाही नही की जा सकती।

(vi) न्यायाधीशो के वेतन उनके कार्यकाल के दौरान कम नही किये जा सकते।

(vii) न्यायालय की कार्यवाही अर्थात् मुकदमा की सुनवाई और निर्णयो की घोषणा खुले न्यायालय मे की जाती है।

न्यायालय की स्वतन्त्रता हेतु उपर्युक्त व्यवस्थाओ के बाद भी संविधान सन्तुलन बनाये रखने मे सहायक है। जहा मुख्य न्यायाधीश की नियुक्ति मन्त्रिमण्डल के मनोनयन पर सम्राट द्वारा होती है वहां अन्य 14 न्यायाधीशो की नियुक्ति मन्त्रिमण्डल द्वारा की जाती है। न्यायाधीशो को जनता के अभियोग द्वारा पदच्युत किया जा सकता है।

(ii) अक्षमता द्वारा—यदि न्यायालय स्वयं किसी न्यायाधीश को मानसिक अथवा शारीरिक रूप में अक्षम घोषित कर देती है तो उसे पदच्युत कर दिया जाता है। इस व्यवस्था का दुरुपयोग भी किया जा सकता है। उदाहरणत 1950 में न्यायालय ने स्वयं कुछ न्यायाधीशों को नयी विधि से अवगत न होने के कारण त्यागपत्र देने के लिए कहा था। जब सम्बन्धित न्यायाधीशों ने त्यागपत्र देने से इन्कार किया तो न्यायालय ने उन्हें दण्डित करते हुये पदच्युत किया।

कार्यस्थान—जापान की सर्वोच्च न्यायालय का कार्यस्थान टोकियो में स्थित है।

न्यायपालिका की स्वतन्त्रता—अमरीकी संविधान की भांति जापान का संविधान भी न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता की रक्षा करता है। संविधान उन्हें कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के नियन्त्रण, हस्तक्षेप और दबाव से मुक्त रखने के लिए निम्न व्यवस्थायें करता है—

(i) सारी न्यायिक शक्ति सर्वोच्च न्यायालय और ऐसी निम्न न्यायालयों में निहित है, जिन्हें कानून द्वारा स्थापित किया जाता है।

(ii) जापान में किसी तरह के असाधारण न्यायालय की स्थापना नहीं की जा सकती और न ही कार्यपालिका के किसी अंग अथवा अभिकरण को अन्तिम न्यायिक शक्ति प्रदान की जा सकती है और न ही कभी की जायगी।

(iii) सभी न्यायाधीश अपने अन्तःकरण से कार्य करने के लिए स्वतन्त्र हैं। संविधान और कानून की मर्यादाओं को छोड़कर उन पर कोई अन्य मर्यादायें नहीं।

(iv) जनता द्वारा लगाये गये महाभियोग की स्थिति को छोड़कर किसी न्यायाधीश को तब तक उसके पद से हटाया नहीं जा सकता जब तक न्यायालय ही उसे मानसिक अथवा शारीरिक रूप से अक्षम घोषित न कर दे।

(v) कार्यपालिका के किसी अंग अथवा अभिकरण द्वारा किसी न्यायाधीश के विरुद्ध कोई अनुशासनात्मक कार्यवाही नहीं की जा सकती।

(vi) न्यायाधीशों के वेतन उनके कार्यकाल के दौरान कम नहीं किये जा सकते।

(vii) न्यायालय की कार्यवाही अर्थात् मुकदमों की सुनवाई और निर्णयों की घोषणा खुले न्यायालय में की जाती है।

न्यायालय की स्वतन्त्रता हेतु उपर्युक्त व्यवस्थाओं के बाद भी संविधान सन्तुलन बनाये रखने में सहायक है। जहां मुख्य न्यायाधीश की नियुक्ति मन्त्रिमण्डल के मनोनयन पर सम्राट द्वारा होती है वहां अन्य 14 न्यायाधीशों की नियुक्ति मन्त्रिमण्डल द्वारा की जाती है। न्यायाधीशों को जनता के अभियोग द्वारा पदच्युत किया जा सकता है।